
30 ans après le « grand arrêt » Gisti de 1978
**Défendre la cause
des étrangers en justice**

Colloque du 15 novembre 2008

Documents



**groupe
d'information
et de soutien
des immigrés**

Inscrivez-vous à « Gisti-info »

Pour être tenu informé de l'actualité du droit des étrangers, inscrivez-vous à la liste de diffusion électronique du Gisti.

Vous recevrez ainsi la lettre d'information sur l'activité du site, les communiqués et les pétitions de l'association, les informations sur les campagnes lancées et/ou soutenues par le Gisti, les annonces des nouvelles publications et des sessions de formation. Bien évidemment, le Gisti s'engage à ne pas diffuser votre adresse électronique.

Rendez-vous à la page www.gisti.org/gisti-info

Photocopier ce document, c'est mettre en péril le Gisti

Si vous photocopiez ce document et si vous le diffusez sous forme de copies, sachez que vous contribuez à tarir une des sources d'autofinancement du Gisti et que vous le fragilisez.

Si vous voulez aider le Gisti, abonnez-vous à ses publications et incitez vos proches à s'y abonner.

Si vous voulez soutenir le Gisti, vous pouvez aussi lui faire un don.

Pour plus d'informations > www.gisti.org/aider

30 ans après le « grand arrêt » Gisti de 1978

Défendre la cause des étrangers en justice

Colloque du 15 novembre 2008

Ce colloque a bénéficié du soutien :

- des barreaux de Bobigny, Créteil, Évry, Nanterre, Paris, Pontoise, et Versailles
- de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation
- du CREDOF (Centre d'études et de recherches sur les droits fondamentaux),
Université Paris X-Nanterre

Les **Actes du colloque** seront publiés aux éditions *Dalloz*, dans la collection « Thèmes et commentaires », série *Actes*.

Sommaire

Programme du colloque du 15 novembre 2008	4
Première partie. Liste des arrêts Gisti 1974-2008	7
Deuxième partie. Sélection d'arrêts du Conseil d'État (rendus à la requête ou avec intervention du Gisti)	19
1. Conseil d'État, Assemblée, 23 juillet 1974, Ferrandiz Gil Ortega, n° 94144, publié au Lebon	19
2. Conseil d'État, 13 janvier 1975, Da Silva et CFDT, n° 90193, 90194, 91288, publié au Lebon	19
3. Conseil d'État, 24 novembre 1978, CGT, Gisti et autres, n° 98339, 98699, publié au Lebon	21
4. Conseil d'État, Assemblée, 8 décembre 1978, Gisti, CFDT, CGT, n° 10097, 10677, 10679, publié au Lebon	24
5. Conseil d'État, 26 juillet 1982, Gisti et SGEN-CFDT, n° 22931, 22934, publié au Lebon	24
6. Conseil d'État, 27 septembre 1985, Gisti, n° 47324, publié au Lebon	25
7. Conseil d'État, 27 septembre 1985, Gisti, FTDA, LDH, n° 44484, 44485, publié au Lebon	26
8. Conseil d'État, 26 septembre 1986, Gisti, n° 65749, publié au Lebon	28
9. Conseil d'État, 25 septembre 1987, Gisti, n° 66708	29
10. Conseil d'État, 21 octobre 1988, Ministre de l'intérieur c/Campopiano, n° 90239 (intervention Gisti)	30
11. Conseil d'État, Assemblée, 29 juin 1990, Gisti, n° 78519, publié au Lebon	31
12. Conseil d'État, 22 mai 1992, Gisti, n° 87043, mentionné aux Tables	32
13. Conseil d'État, 23 septembre 1992, Gisti et Mrap, n° 120437, 120737, publié au Lebon	32
14. Conseil d'État, 23 avril 1997, n° 163043, publié au Lebon	33
15. Conseil d'État, 18 juin 1997, Gisti et FTDA, n° 162517, 162518, mentionné aux Tables	33
16. Conseil d'État, 30 septembre 1998, Gisti, n° 164287, mentionné aux Tables	34
17. Conseil d'État, 20 mars 2000, Gisti, n° 205266, publié au Lebon	36
18. Conseil d'État, 30 juin 2000, Gisti, n° 199336, publié au Lebon	37
19. Conseil d'État, 6 novembre 2000, Gisti, n° 204784, mentionné aux Tables	40
20. Conseil d'État, ordonnance de référé, 12 janvier 2001, Mme Hyacinthe, n° 229039, publié au Lebon (intervention Gisti)	42
21. Conseil d'État, 29 juillet 2002, Gisti, LDH, Femmes de la Terre, n° 231158, mentionné aux Tables	43
22. Conseil d'État, 7 février 2003, Gisti, n° 243634, publié au Lebon	45
23. Conseil d'État, 22 octobre 2003, Gisti et LDH, n° 248237	46
24. Conseil d'État, 17 décembre 2003, Gisti, n° 248238, mentionné aux Tables	47
25. Conseil d'État, 12 octobre 2005, Gisti, Asti d'Orléans, Cimade, Forum Réfugiés, LDH, Fasti, Amnesty, Réseau Elena, FTDA, Association Tiberius Claudius, Syndicat de la magistrature, n° 273198, mentionné aux Tables	48
26. Conseil d'État, 5 avril 2006, Gisti, Amnesty, LDH, Acat, Gas, FTDA, Forum réfugiés, n° 284706, publié au Lebon	53
27. Conseil d'État, Assemblée, 31 mai 2006, Gisti, n° 273638, publié au Lebon	55
28. Conseil d'État, 7 juin 2006, Gisti, Aides, Mrap, LDH, Médecins du Monde, n° 285576, publié au Lebon	56

29. Conseil d'État, 12 juin 2006, Cimade, Gisti, LDH, Amnesty, n° 282275, mentionné aux Tables	58
30. Conseil d'État, 18 juillet 2006, Gisti, n° 274664, publié au Lebon	59
31. Conseil d'État, 26 juillet 2006, Gisti, LDH et IRIS, n° 285714, publié au Lebon	61
32. Conseil d'État, 24 janvier 2007, Gisti, n° 243976, publié au Lebon	63
33. Conseil d'État, 7 février 2007, Fasti, Gisti, LDH, Syndicat des avocats de France, Syndicat de la magistrature, Mrap, Cimade, n° 292607	64

Troisième partie. Dossiers et documents 67

I. Conclusions Philippe Dondoux sur CE, 8 décembre 1978, Gisti, Droit social, janvier 1979	67
--	----

II. Dossier sur l'affaire du dépôt du Palais de justice (1993) 71

1. Ordonnance de référé du tribunal administratif de Paris du 29 octobre 1993 désignant un expert	71
2. Assignation en référé du préfet de police	72
3. Ordonnance de référé du TGI de Paris, 24 novembre 1993	77
4. Tribunal des Conflits, 25 avril 1994, préfet de police c/TGI de Paris et M. Dulangi, n° 2920	80

III. Dossier sur l'affaire de Lampedusa 81

1. Plainte contre le gouvernement italien adressée à la Commission européenne par le Gisti et neuf autres associations, le 20 février 2004	81
2. Ordonnance de la CJCE, 6 avril 2006, rejetant le pourvoi introduit par le Gisti contre le refus de la Commission d'examiner la plainte contre les autorités italiennes	84

IV. Décision du Comité européen pour les droits sociaux (septembre 2004) sur le bien-fondé de la réclamation présentée par la FIDH contre la France pour violation de la Charte en ce qui concerne le dispositif de l'aide médicale État (AME) 88

V. Dossier sur les pratiques discriminatoires des services fiscaux de Marseille 92

1. Saisine de la Halde par le Gisti et l'association Un centre ville pour tous de Marseille (14 novembre 2005)	92
2. Délibération de la Halde du 19 juin 2006	95

Programme du colloque du 15 novembre 2008

9 h Ouverture

Par Stéphane Maugendre, président du Gisti

9 h 15 - 11 h Retour sur l'histoire

Il s'agira ici, en premier lieu, de retracer la genèse des premiers combats contentieux menés par le Gisti ou avec son soutien, en la replaçant dans le contexte du début des années 1970. On proposera en second lieu une vision d'ensemble du contentieux, essentiellement administratif, initié par le Gisti depuis ces années-là jusqu'à aujourd'hui, en essayant de dégager des constantes mais aussi des évolutions.

► Les premiers combats contentieux du Gisti

Table ronde : Philippe Waquet, doyen honoraire de la Cour de cassation, avocat honoraire au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Assane Ba et Patrick Mony, anciens permanents du Gisti.

Discutante : Liora Israël, maître de conférences à l'EHESS.

► Trente ans de contentieux à l'initiative du Gisti

Danièle Lochak, ancienne présidente du Gisti.

► Le Gisti, « requérant d'habitude » ? La vision du Conseil d'État

Bruno Genevois, président de Section au Conseil d'État.

Débat

11 h 15 – 13 h Du contentieux comme stratégie aux stratégies contentieuses

L'arme contentieuse peut être utilisée comme une arme politique dans la mesure où faire constater par un juge l'illégalité des actes de l'Exécutif est aussi une façon de démontrer le bien-fondé des critiques qu'on adresse à la politique gouvernementale. Mais le choix de la voie contentieuse est parfois un choix par défaut, lorsque le combat politique semble voué à l'échec, faute de combattants pour le mener ou en raison de la disproportion des forces en présence.

Sur le terrain contentieux, les défenseurs de la cause des étrangers font souvent montre d'une très grande inventivité juridique et tactique, utilisant toutes les ressources de la procédure, mobilisant les conventions internationales, saisissant des instances de plus en plus nombreuses, pour tenter – parfois avec succès, parfois sans – de contester les textes attentatoires aux droits des étrangers et de faire cesser les pratiques administratives illégales.

► Regard comparatif : l'expérience syndicale

Jérôme Pélisse, maître de conférences de sociologie à l'université de Reims.

► Comment combiner l'arme politique et l'arme contentieuse. L'exemple de la lutte contre les discriminations fondées sur la nationalité

Serge Slama, maître de conférences à l'université d'Evry.

► La protection sociale, terrain d'expérimentation de nouvelles stratégies

Adeline Toullier, chargée de mission à Aides.

► Une expérience d'avenir ? La saisine de la CJCE

Claire Rodier, Gisti, présidente de Migreurop.

► **Les tactiques contentieuses utilisées pour faire cesser des pratiques illégales : des avocats racontent**

Les grandes heures du « référé voie de fait » (refus de célébrer des mariages, l'affaire du dépôt du Palais de justice, le maintien en zone internationale, la consignation à bord des navires) – Faire payer l'administration.

Interventions de : Didier Liger, avocat au barreau de Versailles, Stéphane Maugendre, avocat au barreau de Bobigny, Gérard Tcholakian, avocat au barreau de Paris, Jean-Eric Malabre, avocat au barreau de Limoges.

Débat

14 h 30 - 16 h 15 Fausses victoires, vaines victoires

L'idée, ici, est de voir comment les victoires obtenues ne produisent pas tous les effets qu'on pouvait en attendre, pour de multiples raisons : parce que l'éclat de la victoire au plan des principes masque les retombées concrètes décevantes de ladite victoire ; parce que l'annulation d'un texte ou les réserves d'interprétation du juge n'entraînent pas de modifications des pratiques, quand elles ne sont pas tout simplement contrecarrées par l'intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire ; parce qu'elles interviennent trop tardivement pour être d'une quelconque utilité ; parce qu'elles ne sont pas ou sont mal exécutées.

► **Victoires volées**

Nathalie Ferré, ancienne présidente du Gisti.

► **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. On voudrait donc confronter ici les points de vue des requérants avec celui des juges – ici, le Conseil d'État –, mais aussi celui de l'administration et plus particulièrement des directeurs ou anciens directeurs d'administration centrale, d'un côté, chefs de services déconcentrés (préfectures), de l'autre, qui ont pour mission, les uns de rédiger ces circulaires, les autres de veiller à leur application.

Table ronde avec Jean-Marie Delarue, ancien directeur des Libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, Gérard Moreau, ancien directeur de la Population et des migrations au ministère des Affaires sociales, Yannick Blanc, ancien directeur de la Police générale à la préfecture de police de Paris.

► **L'insuffisance des outils d'exécution**

Jean-Michel Belorgey, président de la Section du rapport et des études du Conseil d'État.

► **Les demandeurs d'asile, gagnants ou perdants ?**

Jean-Pierre Alaux, Gisti.

Débat

16 h 30 – 18 h 15 Quel bilan ?

Le contentieux impulsé par le Gisti a-t-il finalement fait avancer la cause des étrangers ou bien reflète-t-il le recul inexorable des droits et libertés lorsqu'ils sont concurrencés par les impératifs de la maîtrise des flux migratoires ? Quelles ont été les retombées de ce contentieux au-delà du droit des étrangers (l'interprétation des conventions internationales, l'apparition du référé-liberté...) ? Comment analyser les réformes successives de la procédure contentieuse et les projets visant à réaménager la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction ?

► **L'impact des « arrêts Gisti » sur le(s) droit(s) des étrangers**

François Julien-Laferrière, professeur à l'université Paris-Sud.

► **Les retombées « collatérales » du contentieux des étrangers**

Ronny Abraham, conseiller d'État, juge à la Cour internationale de justice.

► **Des règles spéciales pour un contentieux à part ?**

Bernard Even, vice-président de la Fédération européenne des juges administratifs (FEJA), Ollivier Joulin, vice-président du Syndicat de la magistrature et Alain-François Roger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Débat

Les arrêts Gisti : 1974-2008

1974

- *Conseil d'État, Assemblée, 23 juillet 1974, Ferrandiz Gil Ortega, n° 94144*, publié au Lebon

Cet arrêt ne porte pas le nom du Gisti mais la procédure a été initiée par des membres du Gisti. Il s'agissait de faire reconnaître la compétence du Conseil d'État pour prononcer le sursis à exécution d'un arrêté d'expulsion dont les tribunaux administratifs étaient quant à eux compétents, depuis la réforme de 1953, pour prononcer l'annulation. L'enjeu était important, puisque les tribunaux administratifs ne pouvant prononcer le sursis à exécution de décisions intéressant l'ordre public, il n'était plus possible d'obtenir le sursis à exécution des mesures d'expulsion.

1975

- *Conseil d'État, 13 janvier 1975, Da Silva et CFDT, n° 90193, 90194, 91288*, publié au Lebon.

Dans cet arrêt bien connu, le Conseil d'État annule plusieurs dispositions des circulaires Marcellin-Fontanet et pose en principe qu'un ministre use illégalement d'un pouvoir réglementaire qu'il n'a pas en interdisant aux préfetures ou aux services de la main-d'œuvre d'accorder un titre de séjour ou une autorisation de travail à des étrangers entrés en France sous couvert d'un simple visa de tourisme, autrement dit en leur interdisant de les régulariser. Le recours a été déposé au nom d'un travailleur portugais et de la CFDT, mais c'est bien le Gisti qui était à l'origine de ce recours, comme du précédent. Simplement, le groupe n'était pas encore constitué en association.

1978

- *Conseil d'État, 27 janvier 1978, Association des Marocains en France et Gisti, n° 02417*, publié au Lebon

Recours contre le décret du 15 janvier 1976 qui prévoit deux nouveaux cas de retrait de la carte de résident ordinaire : lorsque l'étranger a quitté la France pendant plus de six mois

ou s'il se trouve de son fait sans emploi ni ressources régulières depuis plus de six mois. Le Conseil d'État rejette le recours, estimant que l'argument selon lequel le décret aurait créé illégalement de nouveaux cas d'expulsion manque en fait.

- *Conseil d'État, 24 novembre 1978, CGT, Gisti et autres, n° 98339, 98699*, publié au Lebon

Après la décision de suspension de l'immigration de main-d'œuvre, en juillet 1974, le gouvernement français a décidé de mettre fin au régime plus favorable de circulation et d'établissement dont bénéficiaient les ressortissants des anciens territoires d'outre-mer. Sans attendre la renégociation des conventions, deux circulaires du 30 novembre 1974 émanant du ministre de l'intérieur et du ministre du travail avaient prétendu imposer l'obligation d'une carte de séjour et d'une carte de travail délivrées dans les conditions prévues par le droit commun des étrangers. L'annulation de ces dispositions, déferées au Conseil d'État par la CGT et le Gisti, était inévitable, un ministre ne pouvant de son seul chef faire échec à une convention internationale. Mais l'annulation intervient au bout de 4 ans.

- *Conseil d'État, Assemblée, 8 décembre 1978, Gisti, CFDT, CGT, n° 10097, 10677, 10679*, publié au Lebon

Un an et demi après avoir reconnu officiellement le droit au regroupement familial par un décret du 29 avril 1976, le gouvernement décide, par un décret du 10 novembre 1977, de suspendre pour une période de trois ans, l'admission des membres de familles, à moins qu'ils ne renoncent à occuper un emploi. Un an plus tard – donc très rapidement par rapport aux délais habituels – le Conseil d'État annule ce texte, estimant qu'il contredit un principe général du droit selon lequel « les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ».

La notoriété de l'arrêt tient autant, sinon plus, au fait que le Conseil d'État y découvrait un nouveau « principe général du droit », que le Conseil cons-

titutionnel érigea à son tour en principe à valeur constitutionnelle. Par ailleurs, si l'arrêt du 8 décembre 1978 a représenté une grande victoire, surtout dans le contexte de l'époque, il ne faut pas se cacher l'impact limité du droit ainsi reconnu, auquel le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'État ont admis très largement la possibilité d'apporter des restrictions.

1980

- *CE, 12 mars 1980, Gisti, n° 15188*

Recours contre la circulaire du 27 juillet 1977 du Secrétaire d'État aux travailleurs immigrés enjoignant aux services de la main-d'œuvre de ne plus délivrer de cartes de travail dans le cadre d'une procédure de régularisation. Le Conseil d'État annule la disposition contestée comme prise par une autorité incompétente, le ministre ayant usé d'un pouvoir réglementaire qu'il n'avait pas.

- *CE 6 juin 1980 Gisti, M. Nadir, Mrap, n° 17769, 18782, 19571*, publié au Lebon

Recours contre la circulaire du 5 janvier 1979 du ministre de l'intérieur relative aux conditions de prolongation des certificats de résidence des ressortissants algériens et contre une note du ministre du travail demandant à ses services de mettre les tracts qu'il leur envoie à la disposition des travailleurs algériens pour les informer des conditions de renouvellement de leurs certificats de résidence (pas de renouvellement de ceux qui arrivent à expiration mais seulement prolongation d'un an). Le Conseil d'État rejette les requêtes au motif que les actes attaqués se bornent à informer des stipulations de l'échange de lettres entre la France et l'Algérie.

1982

- *Conseil d'État, 16 avril 1982, Gisti et Fasti*

Les associations requérantes contestaient le contenu des imprimés utilisés dans les postes de contrôle de la police des frontières pour notifier aux étrangers non admis sur le territoire la déci-

sion de refus d'admission en France ainsi que ses motifs, estimant que les rubriques ne correspondaient pas aux exigences posées par la loi. Le Conseil d'État rejette les requêtes comme irrecevables, estimant que les imprimés sont dépourvus d'effets juridiques et ne font pas grief par eux-mêmes.

• *Conseil d'État, 26 juillet 1982, Gisti et Sgen-CFDT, n° 22931, 22934, publié au Lebon*

Un décret du 31 décembre 1979, complété par deux arrêtés ministériels, imposait aux étudiants étrangers une procédure de préinscription lourde et complexe. Saisi par le Gisti et le SGEN, le Conseil d'État valide l'essentiel du système mis en place, à deux réserves près. Il censure notamment le fait de n'avoir pas exclu du champ d'application de la procédure les étrangers résidant déjà en France, privés ainsi du libre choix de l'établissement d'accueil. Le Conseil d'État est ainsi amené à préciser les contours du principe d'égalité : si, dit-il, les étrangers résidant hors de France ne se trouvent pas dans la même situation que les candidats français et peuvent donc être soumis à des règles spécifiques, il n'en va pas de même des étrangers résidant en France, qui doivent être soumis aux mêmes règles que les étudiants français.

1985

• *Conseil d'État, 20 mars 1985, Gisti, n° 27408, mentionné aux Tables*

Annulation de deux dispositions de la circulaire Stoléru du 10 juin 1980 relative à l'instruction des demandes de titre de travail. La décision intervient alors que les dispositions annulées étaient depuis longtemps périmées.

• *Conseil d'État, 27 septembre 1985, Gisti, n° 47324, publié au Lebon*

Recours contre la circulaire du ministre de l'intérieur du 31 août 1982 prise pour l'application des dispositions relatives à l'accès au territoire. La loi du 29 octobre 1981 avait accordé aux étrangers un certain nombre de garanties nouvelles. Parmi celles-ci figuraient l'obligation pour l'administration, lorsqu'un étranger se voyait refuser l'accès au territoire français, de prendre une décision écrite et motivée, et l'interdiction de rapatrier cet étranger, contre son gré, avant l'expiration du délai d'un jour franc. La circulaire attaquée en pro-

posait le mode d'emploi suivant : « les étrangers non admis étant normalement réticents à l'idée de retourner dans l'État dont ils proviennent, il apparaît difficile de leur accorder le bénéfice de ce délai de manière automatique... Par conséquent, le bénéfice de ce droit ne devra être accordé à l'étranger que s'il présente une demande écrite et motivée (sic) ». Il n'a pas été difficile au Conseil d'État de constater que le ministre avait purement et simplement inventé (« ajouté », dit-il) des règles qui ne figuraient pas dans les dispositions législatives qu'il prétendait commenter, et donc d'annuler la disposition contestée. Notons qu'il lui a quand même fallu trois ans pour juger l'affaire...

L'affaire illustre la désinvolture dont l'administration fait preuve à l'égard des lois votées par le Parlement. En l'occurrence, de surcroît, la circulaire incriminée émanait de celui-là même qui, six mois plus tôt, avait été à l'initiative de la loi et l'avait défendue devant le Parlement, à savoir Gaston Defferre, alors ministre de l'intérieur.

• *Conseil d'État 27 septembre 1985, Gisti, n° 54114, publié au Lebon*

La circulaire contestée, datée du 29 avril 1982, émanait du secrétaire d'État aux DOM-TOM, et était entachée d'une illégalité grossière. Cette circulaire, prenant prétexte de ce que la loi du 29 octobre 1981 avait maintenu en vigueur dans les DOM, pendant cinq ans, l'article 23 de l'ordonnance de 1945 (qui prévoit les motifs d'expulsion et incluait donc, depuis la loi Bonnet, la situation irrégulière), prétendait reculer également l'entrée en vigueur de l'article 25 qui énumère les catégories d'étrangers protégées contre l'expulsion. Le Conseil d'État a annulé la disposition contestée.

Mais cette victoire intervient alors que quatre ans se sont déjà écoulés depuis la promulgation de la loi et que les dispositions transitoires devaient en principe cesser de produire effet en 1986 (mais la loi Pasqua du 9 septembre 1986 est venue tout bousculer à nouveau).

• *Conseil d'État, 27 septembre 1985, Gisti, FTDA, LDH, n° 44484, 44485, publié au Lebon*

Recours contre le décret du 27 mai 1982 pris pour l'application de la loi de 1981, qui prévoit notamment le certificat d'hébergement pour une visite privée. Rejet au motif que le pouvoir réglementaire n'a pas excédé ses com-

pétences. Quant à l'argument selon lequel la procédure (qui prévoit la possibilité de ne pas viser le certificat s'il ressort manifestement de sa teneur que l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales) porte atteinte à l'inviolabilité du domicile, le Conseil d'État relève que le maire n'est pas autorisé à exercer un contrôle des conditions d'hébergement.

1986

• *Conseil d'État, 24 janvier 1986, ministre de l'intérieur c/M. Azzouzi, n° 62921 (intervention du Gisti), publié au Lebon*

Le Conseil d'État admet la possibilité d'expulser le père naturel d'un enfant français qui invoquait la protection contre l'expulsion accordée aux parents d'enfants français dès lors qu'ils n'ont pas été déchus de l'autorité parentale : un père naturel ne pouvant être déchu d'une autorité parentale qu'il n'a pas, il ne peut revendiquer la disposition protectrice de la loi.

• *Conseil d'État, 14 mars 1986, Gisti, n° 65241, mentionné aux Tables*

Recours contre une circulaire du ministre de l'intérieur du 17 septembre 1984 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étudiants étrangers. Validation de la disposition permettant aux préfets de vérifier la réalité des études et de demander la justification de la participation aux examens ainsi que des dispositions relatives aux moyens d'existence. Annulation de la disposition prévoyant que les ressources provenant d'un travail salarié ne pourraient être prises en considération pour le renouvellement de la carte et pas sa délivrance initiale. Mais la circulaire avait été abrogée dans l'intervalle.

• *Conseil d'État, 26 septembre 1986, Gisti, n° 65750, publié au Lebon*

Recours contre le décret du 4 décembre 1984 posant les conditions de l'immigration familiale : ressources stables et suffisantes, logement adapté, etc. Rejet.

• *Conseil d'État, 26 septembre 1986, Gisti, n° 65749, publié au Lebon*

Le texte attaqué était un décret du 4 décembre 1984 pris pour l'application de la loi du 17 juillet 1984 qui a refondu l'ordonnance de 1945 en ce qui concerne les titres de séjour et créé la carte de résident. Alors que le nouvel article 15 de l'ordonnance de 1945

disposait que la carte de résident était délivrée « de plein droit » aux catégories d'étrangers qu'il énumérait, le décret subordonnait la délivrance de cette carte à la production des documents justifiant que le demandeur était entré régulièrement en France. L'exigence d'une entrée régulière était contestée par le Gisti, comme contraire à la notion même de délivrance de plein droit et ajoutant des conditions non prévues par la loi. Le Conseil d'État va écarter ce grief en déclarant : « il ressort de l'ensemble des dispositions de ces textes, éclairées par les travaux préparatoires, que les étrangers justifiant appartenir à l'une de ces catégories doivent être entrés régulièrement en France et y séjourner régulièrement ».

Ce dernier membre de phrase, qui n'était pas nécessaire pour trancher la question soumise au Conseil d'État, reposait sur une interprétation des textes que rien, dans les travaux préparatoires, contrairement à ce qu'affirme l'arrêt, ne permettait de conforter. L'arrêt Gisti sera pourtant cité dans toutes les circulaires et l'administration, alors que le décret attaqué n'imposait qu'une condition d'entrée régulière, se fondera sur cette décision du Conseil d'État pour exiger aussi une condition de séjour régulier. Il faut attendre la loi Joxe du 10 août 1989 pour que cette interprétation soit écartée par une disposition expresse... jusqu'à ce que la loi Pasqua du 24 août 1993, à son tour, rétablisse les conditions d'entrée et de séjour réguliers.

1987

- *Conseil d'État, 25 septembre 1987, Gisti, n° 66707*, mentionné aux Tables

Recours contre une circulaire du ministre de l'intérieur et de la décentralisation du 31 décembre 1984 portant application de la loi du 17 juillet 1984 et du décret du 4 décembre 1984. Annulation sur un point secondaire : en obligeant le préfet à se conformer à l'avis du DDTE qui doit être sollicité avant la délivrance d'une carte de résident à l'étranger qui se propose d'exercer une activité salariée, la circulaire a modifié l'ordre de compétences, elle est donc réglementaire et illégale.

- *Conseil d'État, 25 septembre 1987, Gisti, n° 66708*

Recours contre la circulaire du ministre de l'intérieur et de la décentralisation et du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale du 4 janvier 1985 relative au groupe-

ment familial prise pour l'application du décret de 1984. Le Gisti en demandait l'annulation. Rejet, mais avec des considérants qui tendent à vider le texte de son venin. Ainsi, alors que la disposition est manifestement impérative : la nécessité de ressources stables et suffisantes « conduit à écarter » les demandes des travailleurs saisonniers, des étudiants, des titulaires d'une APT, des demandeurs d'emploi, le Conseil d'État déclare que la circulaire n'a pas entendu édicter une exclusion de principe mais seulement rappeler que leur situation implique le plus souvent (etc.). Idem pour la disposition sur le travail à temps partiel ou sur les types de logement (propriétaire ou locataire n'exclut pas le reste).

- *Conseil d'État, 18 novembre 1987, Gisti, n° 65242*, mentionné aux Tables

Recours contre une circulaire du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale du 8 octobre 1984 relative aux autorisations provisoires de travail délivrées aux étudiants : annulation de la circulaire en tant qu'elle réserve cette possibilité aux seuls étudiants ayant déjà effectué une première année d'études.

1988

- *Conseil d'État, 18 mars 1988, FTDA, Cimade et Gisti, n° 66807*, publié au Lebon

Rejet du recours contre le décret du 23 janvier 1985, modifiant et complétant le décret du 2 mai 1953 relatif à l'Ofpra et aux recours devant la CRR.

- *Conseil d'État, 21 octobre 1988, ministre de l'intérieur c/Campopiano, n° 90239* (intervention Gisti)

Était contestée l'application rétroactive de la loi Pasqua de 1986 supprimant certaines protections en matière d'expulsion. Le recours est rejeté et le Conseil d'État confirme qu'un étranger peut être expulsé même si au moment de sa condamnation il était non expulsable au regard de la législation en vigueur dès lors que l'expulsion n'est pas une sanction mais une mesure de police.

1989

- *Conseil d'État, 27 octobre 1989, Gisti, n° 84684*

Recours contre la circulaire du ministre de l'intérieur du 17 septembre 1986 prise pour l'application de la loi

Pasqua énonçant que la délivrance de la carte de résident de plein droit suppose d'être en situation régulière de séjour. Rejet. Dans l'intervalle, la loi Joxe est intervenue pour supprimer expressément cette condition.

1990

- *Conseil d'État, 9 février 1990, ministre de l'intérieur c/M. Hocine et Gisti, n° 94761*

Même solution que Campopiano (voir supra)

- *Conseil d'État, Assemblée, 29 juin 1990, Gisti, n° 78519, publié au Lebon*

À la suite de l'entrée en vigueur de l'avenant à l'accord franco-algérien du 22 décembre 1985, une circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des affaires sociales datée du 14 mars 1986 était venue en expliciter les termes. Le Gisti contestait plusieurs dispositions de cette circulaire, estimant qu'elles reposaient sur une interprétation inexacte de l'accord franco-algérien.

La raison pour laquelle l'arrêt rendu dans cette affaire a acquis le statut de « grand arrêt » résulte de ce qu'il a fourni l'occasion d'un revirement important de jurisprudence concernant le pouvoir d'interpréter les conventions. Dans l'espèce en question, la jurisprudence traditionnelle aurait abouti à des conséquences particulièrement choquantes, puisque ce que le Gisti contestait, c'était précisément l'interprétation de l'accord telle qu'elle ressortait de la circulaire attaquée : on aurait en somme demandé au ministre des affaires étrangères de trancher entre la thèse de ses collègues de l'intérieur et des affaires sociales et la thèse du Gisti. L'occasion était donc particulièrement bien trouvée pour abandonner une jurisprudence contestée de toutes parts, et qui a d'ailleurs été condamnée, peu après, par la Cour européenne des droits de l'homme comme contraire à l'article 6-1 de la CEDH et au droit à un procès équitable.

Se reconnaissant ainsi le pouvoir d'interpréter l'avenant à l'accord franco-algérien, le Conseil d'État, comme on pouvait s'y attendre, a fait de ce nouveau pouvoir une utilisation très prudente, qui l'a conduit à entériner sur presque tous les points celle des auteurs de la circulaire. Le seul point sur lequel le Gisti a obtenu satisfaction concerne les étudiants, pour lesquels le Conseil d'État a estimé que

les accords d'Evian de 1962 conservaient leur validité et qu'ils pouvaient donc travailler, parallèlement à leurs études, sans avoir à demander d'autorisation de travail.

- *Conseil d'État, 7 novembre 1990, ministre de l'intérieur c/M. Harrou, n° 95346* (intervention Gisti)

Même solution que Hocine et Campopiano (voir *supra*).

1991

- *Conseil d'État, 23 janvier 1991, Gisti, n° 115876*, mentionné aux Tables

Recours contre le rejet implicite d'un recours gracieux dirigé contre la circulaire du 2 août 1989 prise pour l'application de la loi du 2 août 1989 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Annulation d'une seule disposition : celle qui entendait appliquer aux ressortissants tunisiens tributaires de plein droit de la carte de résident la condition de régularité de leur situation au moment du dépôt de leur demande. Mais le ministre de l'intérieur avait déjà reconnu l'illégalité de cette disposition dans un téléx du 27 février 1990.

1992

- *Conseil d'État, 22 mai 1992, Gisti, n° 87043*, mentionné aux Tables

À la suite des attentats du mois de septembre 1986, le gouvernement avait pris la décision de rétablir pour la plupart des pays l'obligation du visa d'entrée en France. Dans une circulaire non publiée du 28 novembre 1986, le ministre de l'intérieur récapitulait à l'intention des préfets les dispositions applicables en la matière. Parmi celles-ci figurait l'institution d'un visa préférentiel que devaient demander les étrangers résidant en France pour leurs déplacements hors de France, pour pouvoir sortir du territoire et y revenir. Ces visas de sortie et retour, qui équivalaient à subordonner à autorisation le droit de quitter le territoire français, portaient une atteinte grave au droit qu'a toute personne de quitter tout pays, reconnu tant par le Pacte sur les droits civils et politiques que par le Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme. Mais ils n'avaient de surcroît pas l'ombre d'une base légale. C'est ce que le Conseil d'État n'a eu aucune peine à constater, comme le montre la brièveté de l'arrêt (et celle des conclusions). Là encore, on peut regret-

ter qu'il ait fallu six ans au Conseil d'État pour trancher une question aussi simple...

Le combat ne s'est pas arrêté là, car l'administration a continué à exiger et à délivrer, sinon des visas de sortie, du moins des visas de retour, en interprétant l'arrêt du Conseil d'État comme ayant déclaré illégale la seule exigence du visa de sortie et en faisant valoir que le visa de retour était un substitut du visa consulaire dont l'intéressé, même titulaire d'une carte de séjour, devrait être en tout état de cause muni pour revenir sur le territoire français. Il a donc fallu saisir à nouveau le Conseil d'État de cette question, par le biais d'un recours contre la circulaire du 8 février 1994 prise pour l'application de la loi du 24 août 1993, qui entérinait la pratique des visas de retour : le Conseil d'État a réaffirmé l'illégalité des visas de retour dans un arrêt du 21 avril 1997.

- *Conseil d'État, 23 septembre 1992, Gisti et Mrap, n° 120437, 120737*, publié au Lebon.

À la suite de la guerre du Golfe, le ministre de l'Éducation nationale a adressé aux présidents et directeurs des établissements d'enseignement supérieurs, le 24 septembre 1990, une circulaire leur enjoignant de suspendre les stages des élèves irakiens en cours, de suspendre le versement des bourses d'études aux étudiants irakiens, de refuser l'inscription des étudiants pour l'année universitaire 1991-91 et d'annuler les inscriptions déjà effectuées, en exceptant les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Cette circulaire était particulièrement détestable, puisqu'elle revenait à rendre collectivement responsables de la politique de Saddam Hussein et à prendre en somme en otages l'ensemble des ressortissants irakiens. Il était également aisé de constater le peu de crédibilité du motif invoqué, à savoir une résolution prise par les pays de la Communauté européenne du 4 août 1990 de suspendre toute coopération scientifique et technique avec l'Irak. Les protestations que la circulaire a suscitées lorsqu'elle est sortie de sa clandestinité ont fini par convaincre les autorités qu'il y avait là pour le moins une « bavure », et moins d'un mois plus tard, le 18 octobre 1990, une autre circulaire venait annuler la précédente.

Mais le Gisti et le Mrap n'ont pas renoncé au recours qu'ils avaient déposé dès le 15 octobre, car au-delà de

l'indignation qu'elle suscitait, la circulaire était également entachée d'illégalités multiples : d'abord, le ministre, compte tenu du principe de l'autonomie des universités, n'avait pas le pouvoir d'adresser des injonctions à leurs présidents ; ensuite, les dispositions de la circulaire revenaient à introduire dans le traitement des étudiants étrangers une discrimination fondée sur la nationalité, totalement arbitraire, et dont on pouvait soutenir avec quelque vraisemblance qu'elle tombait sous le coup de la loi pénale.

L'illégalité de la circulaire ne semblait faire aucun doute aux yeux du commissaire du gouvernement, qui proposait toutefois de prononcer un non-lieu à statuer au motif que la requête était devenue sans objet, puisque la circulaire avait été abrogée sans avoir eu le temps de s'appliquer. Le Conseil d'État ne l'a pas suivi et s'est déclaré incompétent pour statuer sur le litige, estimant que la circulaire contestée se rattachait à la conduite des relations diplomatiques de la France, autrement dit qu'elle constituait un « acte de gouvernement », échappant de ce fait au contrôle du juge. Échappatoire peu glorieuse, et motivation peu crédible, la rapidité avec laquelle le ministre avait changé d'avis montrant bien que les contraintes internationales prétextées n'avaient pesé que de peu de poids sur ses décisions.

1993

- *Conseil d'État, 28 juillet 1993, Gisti, n° 88727, n° 88728, n° 90961*

1/ Recours contre le décret du 27 avril 1987, pris pour l'application de l'article L. 512 du code de la sécurité sociale, relatif au titre de séjour exigé des étrangers pour bénéficier des allocations familiales. Rejet.

2/ Recours contre la circulaire du ministre des affaires sociales du 5 février 1986, relative à l'octroi des allocations familiales aux familles des travailleurs ressortissants de la cee, prescrivant aux services de ne pas tenir compte de l'arrêt Pinna du 15 janvier 1986 de la CJCE, qui invalidait l'article 73 §1 du règlement du conseil des communautés européennes « en tant qu'il exclut l'octroi de prestations familiales françaises aux travailleurs soumis à la législation française, pour les membres de leur famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre ». Mais selon le Conseil d'État, en demandant aux services de

« continuer à rembourser les institutions des autres États membres du montant des allocations servies dans les conditions antérieurement déterminées, le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale n'a pris aucune mesure de caractère réglementaire susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ». La requête du Gisti est rejetée.

3/ Recours contre la circulaire du ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi du 26 juin 1987, relative aux titres de séjour et pièces justificatives exigibles en vertu de l'article L 512-2 du code de la sécurité sociale pour le bénéficiaire des prestations familiales, prise en application du décret du 27 avril 1987. Rejet.

1994

• *Conseil d'État, 9 février 1994, Gisti et Association Intercapa, n° 134334, 134638*, mentionné aux Tables

Recours contre le décret du 24 décembre 1991, pris pour l'application de l'article 9 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée instituant un document de circulation pour étranger mineur. Annulation partielle du décret qui, d'une part, ajoutait une condition supplémentaire de résidence d'au moins six années à la simple condition prévue par la loi d'être entré en France avant l'âge de dix ans, et qui d'autre part prétendait limiter la validité du document de circulation du mineur à celle du titre de séjour de ses parents.

• *Tribunal des Conflits, 24 avril 1994, Dulangi et Gisti, n° 02920*, publié au Lebon

Le Gisti avait assigné en référé le préfet devant le TGI pour réclamer une expertise sur les conditions de la rétention, du 26 octobre au 2 novembre 1993, dans des locaux dépendant de la préfecture de police, de M. Dulangi, afin de compléter le constat d'urgence qu'il avait obtenu du président du tribunal administratif de Paris en date du 29 octobre 1993, et pour demander au juge de faire cesser la voie de fait que constitue une atteinte à la liberté individuelle dans des conditions non conformes à la loi. Le préfet élève le conflit. Pour le TC, le juge judiciaire est incompétent car il n'y a ni voie de fait (car la rétention a une base légale) ni atteinte à la liberté individuelle au sens de l'ancien article 114 du code pénal.

• *Conseil d'État, 10 juin 1994, FNATH et autres, n° 130300* (intervention du Gisti)

Le Gisti était intervenu à l'appui du recours intenté par la Fédération nationale des accidentés du travail et d'autres organisations contre le décret du 3 septembre 1991 concernant le tableau des maladies professionnelles. Annulation du décret « en tant que ce tableau ne mentionne le cancer broncho-pulmonaire primitif que s'il est reconnu en relation avec les goudrons de houille, les huiles de houille, les brais de houille et les suies de combustion du charbon ».

• *Conseil d'État, 28 octobre 1994, Gisti, n° 142120*

Dans la suite logique de l'arrêt du 9 février, le Conseil d'État annule, dans la circulaire du 31 décembre 1991, les dispositions reprenant les dispositions annulées dans le décret du 24 décembre 1991, relatif au document de circulation pour les étrangers mineurs.

1995

• *Cour de cassation, 2^e chambre civile, 28 juin 1995, M. Bechta, n° 94-50002*, publié au Bulletin (intervention du Gisti – jugée irrecevable)

Il appartient au juge judiciaire, lorsqu'il est saisi en application de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour prolonger la rétention d'un étranger, de se prononcer, comme gardien de la liberté individuelle, sur l'irrégularité de l'interpellation et, si l'interpellation a été irrégulière, de refuser la prolongation de la rétention.

1996

• *Conseil d'État, du 19 janvier 1996, Zongbo, n° 151959* (intervention Gisti)

Intervention dans une affaire Zongbo c/consul de France à Bangui concernant un refus de visa pour un regroupement familial qui avait reçu l'accord du préfet du Rhône. Le Gisti, dont l'intervention est admise, soutenait que le consul avait compétence liée pour accorder les visas dès lors que l'autorisation du regroupement familial avait été délivrée et qu'il n'appartenait pas à une autre autorité d'y mettre obstacle ou de statuer aux lieux et place du préfet. Le refus de visas est annulé pour erreur manifeste d'appréciation.

• *Conseil d'État, 31 juillet 1996, M. et Mme Ajili, n° 137815* (intervention Gisti)

Intervention dans une affaire opposant les époux Ajili au consul de France à Tunis concernant un refus de délivrance de visa pour un Tunisien, conjoint de Française. Quelques semaines après l'assignation, l'intéressé avait obtenu son visa. Le Conseil d'État, jugeant recevable l'intervention du Gisti, annule le refus de visa pour atteinte à la vie familiale.

• *Conseil d'État, 9 décembre 1996, Gisti, n° 163044*

Recours contre le décret du 21 septembre 1994 relatif aux modalités d'application du code de la sécurité sociale aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne et aux membres de leur famille. Tout en rejetant la requête du Gisti, le Conseil rappelle que le droit à la prolongation des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès est maintenu ainsi que le caractère acquis des droits à prestations ouverts à toute personne de nationalité étrangère à raison des cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 1993.

1997

• *Conseil d'État, 21 avril 1997, Gisti, n° 158919*

Était ici attaquée la circulaire du ministre de l'intérieur du 8 février 1994 prise pour l'application des lois Pasqua des 24 août et 30 décembre 1993. Trois dispositions étaient visées par ce recours : la première, à propos de la reconduite à la frontière, évoquait l'hypothèse – non prévue par la loi – d'un retrait de titre de séjour pour motif d'ordre public (non prévu par la loi) ; la seconde prévoyait la possibilité pour les préfets d'assigner à résidence des étrangers en instance de reconduite à la frontière ; la troisième concernait les visas préfectoraux de retour, entérinant ainsi une pratique pourtant censurée par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État n'annule pas la première disposition attaquée, relative à la possibilité de retrait ou de refus du titre de séjour, au motif que cette mesure ne peut intervenir « que lorsque le titre a été délivré par erreur, alors que l'étranger faisait l'objet d'un signalement (sic!) qui aurait dû conduire à lui refuser le titre de-

mandé ». Ce qui revient à entériner implicitement les dispositions qui ont été adoptées dans l'espace Schengen (fichier). Mais il limite la portée de la décision attaquée, estimant que le retrait d'un titre de séjour pour motif d'ordre public ne saurait intervenir que lorsque le titre a été délivré par erreur, alors que l'étranger faisait l'objet d'un signalement qui aurait dû conduire à lui refuser le titre demandé : autrement dit, lorsqu'il figurait dans le Système information Schengen (SIS).

En revanche, le Conseil d'État fait droit au recours sur les deux autres points, en refusant aux préfets la possibilité d'assigner à résidence des étrangers en instance de reconduite à la frontière, et en confirmant l'incompétence du ministre de l'intérieur pour mettre en place des « visas de retour ».

• *Conseil d'État, 23 avril 1997, Gisti, n° 163043*, publié au Lebon

À la suite de la loi Pasqua du 24 août 1993 qui subordonnait le bénéfice de la sécurité sociale à la régularité du séjour, le décret du 21 septembre 1994 est venu fixer la liste des titres et documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France en vue de l'affiliation à un régime de Sécurité sociale.

Ce décret était certes conforme à la loi en application de laquelle il avait été pris. Mais le Gisti entendait démontrer que le fait de subordonner à la régularité du séjour l'affiliation à la sécurité sociale était contraire à plusieurs conventions internationales. Dès lors, il revenait au juge, conformément à une jurisprudence désormais bien établie, d'écarter la loi incompatible avec la convention et de faire prévaloir cette dernière, ce qui l'aurait amené à annuler le décret, même conforme aux dispositions législatives.

L'importance de l'arrêt réside dans la réponse qu'il donne à la question des effets de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, et en particulier de ses articles 24-1, 26-1 et 27-1 qui sont relatifs aux droits de l'enfant dans le domaine de la protection sociale, et que le Gisti invoquait à l'appui de son recours. Le Conseil d'État estime que ces articles imposent seulement des obligations aux États et que, ne produisant pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'un recours. Ce fai-

sant, il ne retient pas la suggestion du commissaire du gouvernement, qui consistait à distinguer l'hypothèse d'un recours contre un acte individuel (le refus d'une prestation par exemple) et celle d'un recours contre un acte réglementaire (le décret attaqué par exemple). Il estimait possible d'invoquer à l'appui du recours contre un acte réglementaire les dispositions d'une convention même dépourvues d'effet direct, ceci revenant à reconnaître que le gouvernement ne peut pas édicter de règlements contraires aux obligations qu'il a souscrites par le biais de conventions internationales.

Le Conseil d'État rejette par ailleurs l'argument tiré de la convention n° 118 de l'OIT du 28 juin 1962, qui prévoit l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers pour le bénéfice des prestations, sans condition de résidence, se bornant à constater, de façon peu claire, qu'il n'y a pas contradiction entre la fixation d'une liste de titres de séjour et les dispositions de la Convention.

En revanche, sur les autres points, si le Conseil d'État semble rejeter les uns après les autres les moyens soulevés par le Gisti, c'est parce qu'il donne du texte qui lui est soumis une interprétation qui le rend conforme aux principes que le Gisti entendait voir préserver. Ainsi, il déclare que le décret réserve les droits des ressortissants ayant conclu des accords d'association ou de coopération avec les Communautés européennes, qui bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Union (de sorte que l'on ne pourra pas exiger d'eux un titre de séjour). Il reconnaît, en outre, que le décret attaqué ne fait pas obstacle au maintien des droits prévus à l'article L. 161-8 du code de sécurité sociale, ni aux droits à prestations à raison de cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 1993. Par ailleurs, le Conseil d'État estime que le décret réserve les droits des ressortissants ayant conclu des accords d'association ou de coopération avec les communautés européennes, qui bénéficient effectivement de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Union.

• *Conseil d'État, 11 juin 1997, Gisti et FTDA, n° 157513*, publié au Lebon

Annulation de l'arrêt du ministre de l'Intérieur du 27 janvier 1994 relatif aux visas de sortie. La loi Pasqua de 1993 donnait au ministre

de l'intérieur le pouvoir d'imposer par arrêté à certaines catégories d'étrangers la possession d'un visa de sortie pour quitter le territoire. En conséquence, le même Pasqua avait pris, le 27 janvier 1994, un arrêté qui visait 13 nationalités, y compris les réfugiés statutaires et les apatrides originaires de ces pays. Le Gisti et FTDA ont attaqué cet arrêté. Le Conseil d'État a fait droit à leur requête en considérant qu'en visant les réfugiés et apatrides l'arrêt violait la Convention de Genève.

Par la suite, d'ailleurs, l'arrêt en question a été abrogé le 17 octobre 1997 et la loi Chevènement a supprimé la disposition législative qui donnait la possibilité au ministre de prendre ce genre d'arrêté.

• *Conseil d'État, 18 juin 1997, Gisti et FTDA, n° 162517, 162518*, mentionné aux Tables

Recours contre le décret du 2 septembre 1994 relatif à la polygamie, qui suggère une application rétroactive de la loi Pasqua. Une nouvelle fois, le Conseil d'État, en rejetant le recours, considère que, en matière de police des étrangers, les lois et décrets nouvellement publiés peuvent remettre en cause des situations acquises. Dans le cas d'espèce, les titulaires de cartes de résidents (renouvelables de plein droit) qui, au moment du renouvellement de leur titre vivent en état de polygamie et ne peuvent donc produire la déclaration sur l'honneur prévue par le décret risquent de voir l'administration leur refuser le renouvellement de leur carte de résident...

• *Conseil d'État, 4 juillet 1997, Bourezak, n° 156298*, publié au Lebon (intervention du Gisti)

Intervention dans l'affaire Bourezak concernant un refus de délivrance de visa malgré l'acceptation préfectorale du regroupement familial. La décision par laquelle le ministre des affaires étrangères a confirmé le refus du consul général de France à Alger de délivrer un visa à M. Bourezak est annulée ; il est enjoint à l'autorité compétente de délivrer un visa à l'intéressé.

• *Conseil d'État, 3 octobre 1997, Gisti, n° 170174*, publié au Lebon

Recours contre l'arrêt interministériel du 6 avril 1995, pris conjointement par le ministre des affaires sociales, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'aménagement du territoire, le ministre du budget, le ministre de

l'enseignement supérieur, fixant les modalités d'application du décret du 11 mars 1994, qui transpose les directives du Conseil des Communautés européennes du 28 juin 1990 et du 29 octobre 1993 sur le droit au séjour. Le Conseil d'État annule les articles 4 et 5 de l'arrêté comme posant des conditions qui n'étaient pas prévues par le décret, à savoir les restrictions concernant l'appréciation des ressources du demandeur au moment du renouvellement de son titre de séjour, et l'exigence de l'attestation d'une affiliation à un régime d'assurance maladie-maternité pendant toute la durée du séjour en France.

1998

• *Conseil d'État, 14 janvier 1998, Gisti et FTDA, n° 174219, 174220, 176805*, mentionné aux Tables

Recours contre trois circulaires relatives à l'application des dispositions de la loi du 24 août 1993 (loi Pasqua) et de ses décrets d'application concernant la protection sociale : – la circulaire du 17 février 1995 du ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville ; – la circulaire du 12 mai 1995 du directeur de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam) portant communication de la circulaire du 17 février 1995 ; – la circulaire du 19 octobre 1995 du directeur de la Cnam ayant pour objet de répondre aux questions posées par les caisses primaires (CPAM) sur l'application de la loi.

Le Conseil d'État annule partiellement ces circulaires, et notamment : – les dispositions qui limitent à certaines hypothèses le maintien des droits à l'assurance maladie, maternité et décès des personnes de nationalité étrangère ne remplissant pas la condition de régularité du séjour ; – celles qui subordonnent à l'exercice d'une action contentieuse l'octroi de l'allocation aux adultes handicapés aux ressortissants des pays ayant passé des accords de coopération avec la Communauté européenne, alors qu'ils y ont droit sur le fondement de ces accords.

• *Conseil d'État, 18 février 1998, FTDA, Cimade, Gisti, Médecins sans frontières et ELENA-France, n° 187696*

Recours contre le décret du 14 mars 1997 relatif à l'Ofpra, qui indique que le demandeur d'asile ne peut déposer une demande de réou-

verture de son dossier auprès de l'Office qu'après avoir obtenu du préfet une nouvelle admission au séjour. Le Conseil d'État rejette le recours en considérant que le décret attaqué n'ajoute pas à la loi du 25 juillet 1952 et n'empiète pas sur une matière réservée au législateur. Selon lui, il n'a pas pour effet de priver la personne qui présente une nouvelle demande d'asile en invoquant des éléments nouveaux de son droit au maintien sur le territoire jusqu'à la notification de la décision de l'Ofpra et que cette personne se trouve, au regard du droit au séjour, dans la même situation que celle qui forme pour la première fois une demande d'asile.

• *Conseil d'État, 27 mai 1998, Gisti, n° 170175*, mentionné aux Tables

Recours contre la circulaire du ministre de l'intérieur du 7 juin 1994 prise pour l'application du décret du 11 mars 1994 sur le séjour des ressortissants communautaires en France. Le recours est rejeté, bien que le commissaire du gouvernement ait conclu à une annulation partielle. Le Conseil d'État a estimé qu'aucune des dispositions de la circulaire n'avait un caractère réglementaire et que le ministre s'était borné à commenter ou à interpréter les termes du décret. Il a aussi jugé, de façon particulièrement contestable, qu'en prévoyant la possibilité de reconduire à la frontière un ressortissant d'un État membre la circulaire n'était pas en contradiction avec le droit communautaire.

• *Conseil d'État, 30 septembre 1998, Gisti, n° 164286 et 164287* (2 arrêts), mentionné aux Tables

Recours contre le décret du 7 novembre 1994 et la circulaire du ministre des affaires sociales de la même date, concernant le regroupement familial. Le Conseil d'État rejette le recours contre le décret, considérant qu'il ne crée pas d'obstacle supplémentaire au regroupement familial ni n'aggrave la condition de ressources stables et suffisantes prévue par l'article 29 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. En revanche, il annule trois dispositions de la circulaire d'application qui soit ajoutent au décret et sont donc entachées d'incompétence, soit contredisent le décret :

– celle qui énonce que l'administration devra rejeter une demande de regroupement familial présentée par des étudiants du fait de la précarité de leurs conditions de travail ;

– celle qui fixe les conditions que doivent remplir les personnes qui sollicitent le regroupement familial à titre dérogatoire, lorsqu'elles ne répondent pas aux conditions légales leur donnant droit à l'obtenir ;

– celle qui, dans l'annexe 3 relative aux conditions de surface exigées, impose une surface de cinq mètres carrés par personne supplémentaire au-delà de huit personnes présentes dans le logement.

1999

• *Cour administrative d'appel de Paris, 8 avril 1999, Gisti*

Rejet du recours contre une note de service du directeur général de la CPAM de Paris excluant les enfants d'étrangers entrés en France hors regroupement familial du bénéfice de l'assurance maladie. La Cour condamne de plus le Gisti à verser à la CPAM une somme de 10.000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des TA et CAA (correspondant au remboursement des frais d'avocat) : cette condamnation inattendue est inquiétante pour l'avenir, car elle pourrait signifier que désormais, à chaque fois que le Gisti fait un recours, il prend le risque d'être condamné, en cas d'insuccès, à payer les frais d'avocat de la partie défenderesse, y compris lorsque l'acte attaqué émane d'une autorité étatique (décret, arrêté, circulaire...).

2000

• *Conseil d'État, 26 janvier 2000, Gisti, Amnesty, FTDA, n° 201020, 202537*, mentionné aux Tables

Une des innovations de la « loi Chevènement » du 12 mai 1998 était d'officialiser, en lui donnant une base légale, l'asile dit « territorial ». Quelques jours après la promulgation de la loi, une circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des affaires étrangères du 25 juin 1998, venait en restreindre le champ d'application. Plusieurs dispositions de cette circulaire étaient contestables et contestées, et le Conseil d'État a admis le bien-fondé des critiques adressées au texte sur les points les plus importants. Le Conseil d'État censure l'interprétation restrictive du champ d'application de l'asile territorial limité aux seuls étrangers faisant état de menaces émanant de personnes ou de groupes distincts des autorités de leur pays. Il annule aussi la disposition qui prévoyait

que le demandeur devait supporter les frais éventuels d'interprétariat.

- *Conseil d'État, 20 mars 2000, Gisti, n° 205266*, publié au Lebon

Annulation du refus implicite du ministre de l'emploi et de la solidarité et du ministre du budget d'abroger un arrêté du 17 mars 1997 fixant le montant de la redevance à verser à l'Omi à l'occasion de l'examen médical subi par les étrangers demandant un titre de séjour. Lorsqu'un étranger sollicite pour la première fois la délivrance d'un titre de séjour, il doit passer une visite médicale organisée par l'Omi, qui perçoit à cette occasion une somme, communément appelée « redevance ». Le montant de cette redevance avait été sévèrement critiqué par la Cour des comptes qui, dans son rapport annuel rendu public en novembre 1997, constatait que le niveau de cette redevance était très supérieur au service rendu. Le Gisti a alors demandé aux ministres concernés d'abroger l'arrêté du 17 mars 1997 fixant le montant de la redevance Omi, puis, en l'absence de réponse de leur part, a déféré au Conseil d'État leur refus implicite d'abroger le texte critiqué.

Le Conseil d'État a donné raison au Gisti : sans même examiner l'argument tiré de la disproportion entre le montant de la somme réclamée et le service rendu, il a estimé que, s'agissant d'un contrôle institué dans le but de protéger la santé publique, il n'était pas possible de le soumettre à une quelconque redevance, laquelle était donc dépourvue de toute base légale, ce qui signifie que la visite médicale devait être gratuite.

- *Conseil d'État, 30 juin 2000, Gisti, n° 199336*, publié au Lebon

Annulation partielle de la circulaire Chevènement du 12 mai 1998 prise pour l'application de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Sont notamment annulées : la disposition qui, pour l'application de l'article 12 *bis* 7°, subordonne à la présence d'enfants communs la reconnaissance de l'effectivité de la vie familiale entre concubins ; celle qui exige de l'étranger né en France et y ayant effectué la plus grande part de sa scolarité qu'il justifie de son séjour en France mois par mois.

- *Tribunal administratif de Paris, 6 juillet 2000, Gisti*

Rejet du recours formé contre le refus du ministère des affaires étran-

gères de communiquer au Gisti les télégrammes diplomatiques de mai et juin 1998 relatifs aux conditions de délivrance des visas aux chercheurs et artistes interprètes. Confirmation par la CAA de Paris le 5 juillet 2001, puis par le Conseil d'État qui rejette le recours en cassation en 2002.

- *Tribunal administratif de Paris, 13 octobre 2000, Gisti*

Rejet du recours dirigé contre le refus du ministre de l'intérieur de lui communiquer les quatre « fiches techniques » annexées à la circulaire du 11 octobre 1999 sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Ces fiches portaient sur les interpellations, l'identification des étrangers, la rétention des étrangers à éloigner, l'exécution des mesures d'éloignement. Le tribunal a donné raison au ministre qui alléguait l'atteinte au secret des délibérations du gouvernement et l'atteinte à la sécurité publique qui auraient résulté de la communication de ces fiches.

- *Conseil d'État, 6 novembre 2000, Gisti, n° 204784*, mentionné aux Tables

Recours contre le décret du 22 décembre 1998 relatif aux titres et documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France pour être affiliés à un régime de sécurité sociale. Rejet de tous les arguments tirés des conventions internationales : OIT, convention de Genève, Convention relative aux droits de l'enfant, Pidesc, art. 14 CEDH.

- *Conseil d'État, 29 décembre 2000, Gisti, n° 210231*, publié au Lebon

Recours contre le décret du 5 mai 1999 modifiant le décret du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. Le Gisti contestait notamment le fait que les étrangers dont la carte porte la mention « travailleur temporaire » n'ont pas accès aux prestations d'assurance chômage. Rejet.

2001

- *Conseil d'État, ordonnance de référé, 12 janvier 2001, Mme Hyacinthe, n° 229039*, publié au Lebon (intervention Gisti)

Le Gisti était intervenu aux côtés de la requérante. Le Conseil d'État a jugé que l'impossibilité pour l'intéres-

sée, du fait du comportement de la préfecture de Seine-Saint-Denis, de demander l'admission au séjour au titre de l'asile portait une atteinte grave et manifestement illégale à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

- *Tribunal administratif de Paris, 2 février 2001*

Annulation du refus du ministre de l'intérieur de communiquer au Gisti le rapport Darcy-Bondaz concernant l'organisation des services des étrangers dans les préfectures : ce n'est pas un document préparatoire et sa divulgation ne porterait pas atteinte au secret des délibérations du gouvernement. Confirmation par CAA Paris du 6 décembre 2001. Mais l'arrêt sera cassé en 2003 par le Conseil d'État.

- *Conseil d'État, 27 juin 2001, Gisti, LDH, AMPSR, Syndicat Médical Plus, n° 223571*, mentionné aux Tables

Annulation de deux arrêtés du ministre de l'emploi et de la solidarité du 22 mai 2000 relatifs à l'organisation des épreuves nationales d'aptitude à la fonction de praticien adjoint contractuel. Cet arrêté posait pour l'accès à cette fonction, des conditions supplémentaires, non prévues par la loi du 27 juillet 1999.

- *Conseil d'État, 14 décembre 2001, Gisti et Sud-étudiants, n° 229229*, publié au Lebon

Recours contre une circulaire conjointe des ministres de l'éducation nationale et de l'intérieur du 12 mai 2000. Cette circulaire prévoyait la possibilité pour les préfets de passer des conventions avec les universités permettant d'organiser au sein de celles-ci les formalités de dépôt des demandes de titres de séjour. L'annulation est motivée par le fait que la procédure prévue était contraire à l'article 3 du décret du 30 juin 1946, qui exige que les étrangers se présentent personnellement à la préfecture, à la sous-préfecture ou, le cas échéant, au commissariat ou à la mairie de leur lieu de résidence pour présenter leur demande de carte de séjour. (Désormais prévu par le décret modifié)

2002

- *Conseil d'État, 13 février 2002, Mme Gbamou et Gisti, n° 215216, 220905*

Rejet du recours contre la circulaire du 11 octobre 1999 du ministre de l'intérieur relative à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Le Gisti contestait les dispositions de la circulaire concernant les modalités d'interpellation des étrangers, parce qu'elles n'étaient pas conformes aux dispositions légales régissant les contrôles d'identité et incitaient à des contrôles sélectifs. Le Conseil d'État estime pour sa part que ces instructions se bornaient à définir des orientations générales et n'ont donc pas de portée réglementaire.

- *Conseil d'État, 20 mars 2002, Gisti*

Rejet du recours en cassation formé contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 5 juillet 2001 confirmant le refus du ministère des affaires étrangères de communiquer le télégramme relatif à la délivrance de visas aux chercheurs et artistes étrangers.

- *Conseil d'État, 10 avril 2002, Gisti, n° 227746, mentionné aux Tables*

Rejet du recours contre le refus d'abroger l'arrêté fixant le montant de la redevance due à l'Omi pour le regroupement familial, dans la mesure où elle est la contrepartie d'un service rendu (introduction et accueil des familles) et où son montant, fixé à 1750 F pour l'ensemble de la famille, et 1050 F pour les réfugiés, n'est pas disproportionné.

- *Conseil d'État, 15 mai 2002, Gisti, LDH, AMPSR, Syndicat Médical, n° 229842*

Recours contre l'annexe à l'arrêté du ministre de l'Emploi et de la solidarité et du secrétaire d'État à la santé du 24 novembre 2000 autorisant l'ouverture de la session pour 2001 des épreuves nationales d'aptitude à la fonction de praticien adjoint contractuel (PAC). Annulation, dans le prolongement logique de l'arrêt du 27 juin 2001.

- *Conseil d'État, 29 juillet 2002, Gisti, Femmes de la Terre, LDH, n° 231158, mentionné aux Tables*

Recours contre la circulaire du 10 décembre 1999 relative au Pacs. Le Conseil d'État annule deux dispositions : – celle qui établit une discrimination, en ce qui concerne l'exigence d'ancienneté de la communauté de vie, selon que le Pacs a été passé avec un Français ou un ressortissant de la Communauté européenne (trois ans) ou un étranger extracommunautaires (cinq ans) ; – celle qui exclut les étrangers pacés avec un étranger ayant le statut étudiant du champ d'application de la loi.

- *Conseil d'État, 6 décembre 2002, Gisti, LDH, Asav, n° 223570*

Recours contre la circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1999 relative à la production d'attestations délivrées par les organismes d'accueil aux gens du voyage en vue de l'obtention de certains droits. Cette circulaire exclut les gens du voyage de la possibilité offerte aux personnes sans domicile fixe, par la loi du 29 juillet 1998 sur la lutte contre les exclusions, de se domicilier auprès d'une association, notamment pour la délivrance d'une carte d'identité, l'inscription sur les listes électorales, ou le bénéfice du RMI. Le Conseil d'État considère que la circulaire s'était bornée à interpréter la loi et n'édicte aucune règle nouvelle.

2003

- *Conseil d'État, 7 février 2003, Gisti, n° 243634, publié au Lebon*

Annulation du refus implicite d'abroger le décret-loi du 1939 sur les publications étrangères, à la suite de l'arrêt Ekin de la CEDH. Le Conseil d'État enjoint au Premier ministre d'abroger le décret-loi du 6 mai 1939. L'injonction n'ayant pas été suivie d'effet, au bout de six mois, le Gisti a saisi à nouveau le Conseil d'État, sur le fondement de l'article R. 931-3 du code de justice administrative, pour qu'il prononce une astreinte à la charge du Premier ministre. Le juge a tardé à inscrire cette affaire au rôle, laissant ainsi une chance au gouvernement d'échapper à une condamnation. C'est le 4 octobre 2004 qu'est enfin intervenue l'abrogation.

- *Conseil d'État, 2 avril 2003, Gisti, n° 248889, mentionné aux Tables*

Annulation des dispositions d'une circulaire de la CNAF du 11 janvier 2002 restreignant l'accès au RMI. À la suite de ce recours, sans même attendre la décision du Conseil d'État, une nouvelle circulaire Cnaf du 30 décembre 2002 était intervenue, fixant une nouvelle liste de titres de séjour pour bénéficier des prestations familiales et logement, de l'AAH, du RMI et AVPF, et indiquant, à propos du RMI, que « la circulaire précédente limitait par erreur [sic] la recevabilité (...) aux seules cartes portant la mention "salarisée" ». Après l'intervention de l'arrêt du Conseil d'État, la Cnaf a adressé à ses services une troisième circulaire, datée du 15 juillet et faisant état de cet arrêt pour en ti-

rer les conséquences : la chose est assez rare pour qu'on la relève.

- *Conseil d'État, 9 juillet 2003, Gisti, n° 243246, mentionné aux Tables*

Annulation, sur recours en cassation du ministre de l'intérieur, de l'arrêt de la Cour administrative d'appel qui avait donné raison au Gisti dans l'affaire du rapport Darcy. Le Conseil d'État considère « qu'en raison de l'objet du rapport [adopter des mesures relatives à l'organisation du service des étrangers dans les préfectures et à l'amélioration du service rendu] et des propositions qu'il comporte, il n'était pas séparable du processus de décision qui devait conduire à l'intervention de cette réforme » : il a par conséquent le caractère d'un document préparatoire à une décision administrative et n'entre pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 sur le droit à la communication des documents administratifs.

- *Conseil d'État, 30 juillet 2003, Anafé, Amnesty, Acat, Comede, Forum Réfugiés, Gisti, LDH, MDM, Mrap, n° 247987, mentionné aux Tables*

Demande d'annulation de la décision implicite du Premier ministre refusant de modifier les dispositions du décret du 19 mars 2001 et de l'arrêté du 24 avril 2001 relatifs aux centres et locaux de rétention. Le juge enjoint au Premier ministre de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux avocats et aux interprètes d'accéder à tout moment aux centres de rétention et de prévoir l'installation d'un local permettant la confidentialité des échanges et équipé d'une ligne téléphonique.

- *Conseil d'État, 22 octobre 2003, Gisti et LDH, n° 248237*

Demande d'annulation du refus du Premier ministre d'abroger une disposition réservant le bénéfice de la carte « famille nombreuse » de la SNCF aux Français. Le Conseil d'État rejette la requête en se fondant sur la nature législative de la disposition.

- *Conseil d'État, 3 novembre 2003, Gisti, n° 244045, mentionné aux Tables*

Rejet de la demande d'abrogation de plusieurs textes qui aboutissent à exclure les étudiants étrangers élèves à l'ENS du statut de fonctionnaire stagiaire et de la rémunération qui lui est attachée. Le Conseil d'État estime que les règlements attaqués n'ont fait que se conformer aux dispositions législatives fixant le statut des fonctionnaires ; il a toutefois annulé les dis-

positions qui revenaient à exclure de la qualité de fonctionnaire stagiaire les ressortissants des États de l'Espace économique européen non membres de la Communauté européenne...

- *Conseil d'État, 17 décembre 2003, Gisti, n° 248238*, mentionné aux Tables

Annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre avait refusé de faire droit à la demande du Gisti adressée le 10 janvier 2002 et tendant à l'abrogation des dispositions qui réservent la médaille famille française et les avantages qui y sont attachés aux familles dont les parents et les enfants ont la nationalité française. Le Conseil d'État donne satisfaction au Gisti, estimant qu'il y a là une distinction injustifiée entre les familles selon que les parents ont ou non la nationalité française.

- *Conseil d'État, 30 décembre 2003, Gisti, n° 248288*, mentionné aux Tables

Rejet de la demande d'annulation des dispositions du décret du 3 mai 2002 qui, dérogeant à la règle des deux mois posée par la loi du 15 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, portent à quatre mois le délai faisant naître une décision implicite de rejet en matière de titres de séjour. Le Conseil d'État n'a pas retenu l'argumentation du Gisti, qui faisait valoir, d'une part, que, par son étendue, cette dérogation dénaturait l'esprit de la loi et, d'autre part, que l'instruction des demandes de titres de séjour ne présentait pas une complexité particulière justifiant une telle dérogation.

2004

- *Conseil d'État, 15 juillet 2004, Commune de Saint-Martin c/ Gisti, n° 230256*

Le Conseil d'État met un point final à un très ancien contentieux né en Guadeloupe. Le Gisti avait attaqué en 1995 un arrêté du maire de Saint-Martin interdisant la construction ou la reconstruction d'habitations occupées essentiellement par des ressortissants étrangers, et obtenu l'annulation pour détournement de pouvoir de cet arrêté qui avait pour mobile principal de provoquer le retour dans leur pays d'origine ce ressortissants étrangers en situation irrégulière – ce que reconnaît à son tour le Conseil d'État.

2005

- *Conseil d'État, 12 janvier 2005, Gisti, n° 261736*

Le Gisti avait saisi le Conseil d'État, en novembre 2003, d'une demande d'astreinte pour contraindre le Premier ministre à exécuter l'arrêt du 7 février 2003 par lequel il lui avait été enjoint d'abroger le décret-loi de 1939 sur la presse étrangère. Finalement, l'arrêt d'abrogation est paru au Journal officiel du 5 octobre 2004 et le Conseil d'État – après avoir beaucoup tardé à inscrire l'affaire au rôle – constate que la requête est devenue sans objet.

- *Conseil d'État, 12 octobre 2005, Gisti, Asti d'Orléans, Cimade, Amnesty, LDH, Fasti, Forum réfugiés, n° 273198*, mentionné aux Tables

Demande d'annulation des deux décrets du 14 août 2004 pris pour l'application de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile. Une dizaine de dispositions étaient visées par la requête comme dénaturant le droit d'asile et son corollaire, le droit de solliciter le statut de réfugié et notamment : le caractère trop strict des dispositions relatives à la domiciliation des demandeurs d'asile par des associations qui conditionne l'admission au séjour ; la limitation à vingt-et-un jours du délai pour présenter une demande à l'Ofpra ; la réduction à 96 heures du délai dans lequel l'Ofpra doit prendre sa décision lorsque le demandeur est en rétention ; la procédure prévue devant la CRR pour les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de Ofpra ; les modalités de liaison et de transmission de données sur les demandeurs d'asile entre l'Ofpra et les services du ministère de l'intérieur ; la dépendance organique et financière de la CRR par rapport à l'Ofpra. Le Conseil d'État n'a retenu aucun de ces griefs et s'est borné à donner une interprétation favorable aux demandeurs d'asile de la disposition prévoyant que le demandeur d'asile, au moment du renouvellement de son récépissé, doit présenter « la justification du lieu où il a sa résidence ».

- *Conseil d'État, référés, 21 octobre 2005, Aides, Gisti, LDH, Médecins du Monde, Mrap, n° 285577*, publié au Lebon

Le recours contre deux décrets du 28 juillet 2005 réformant l'AME (aide médicale d'État), déposé conjointement avec plusieurs autres associations,

est accompagné d'une demande de référé-suspension. Celle-ci est rejetée par le Conseil d'État au motif notamment que l'argument tiré de l'incompatibilité du dispositif instauré avec des engagements internationaux n'est pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des actes administratifs dont la suspension est demandée.

- *Tribunal administratif de Nice, 9 décembre 2005, Gisti, Anafé, Cimade, FTDA et le Mrap*

Demande d'annulation de l'arrêt du préfet du Var du 17 février 2001 portant création d'une zone d'attente sur les communes de Fréjus et de Saint-Raphaël. Le tribunal donne raison sur toute la ligne aux associations requérantes. Cette victoire est toutefois bien tardive : dans l'intervalle est en effet intervenue la loi du 26 novembre 2003 qui élargit la définition de la zone d'attente.

- *Conseil d'État, 14 décembre 2005, Gisti, n° 254934*

Rejet de la requête contre la circulaire du ministre de l'intérieur du 19 décembre 2002, complétée par une circulaire du 10 janvier 2003, relative à l'application de certaines dispositions de l'ordonnance de 1945. Parmi les dispositions contestées figuraient les modes de preuve de la résidence en France pendant dix ans et les conditions du passage de la carte « vie privée et familiale » à la carte de résident.

- *Conseil d'État, 14 décembre 2005, Gisti et Comede, n° 260909*

Requête tendant à l'abrogation de la circulaire du 22 mai 2003 relative « aux taxes et droits exigibles lors de l'admission au séjour et au travail des étrangers non communautaires ». Le Conseil d'État a annulé la disposition qui avait omis de citer les bénéficiaires de l'asile territorial parmi les cas d'exemption du paiement de la taxe perçue au profit de l'Omi. Il a rejeté en revanche le recours en tant qu'il contestait le fait que les étrangers qui obtiennent de plein droit l'attribution d'une carte « vie privée et familiale » soient assujettis à une taxe de régularisation (équivalant au double de la taxe normalement due pour l'obtention d'un visa) alors qu'ils ne sont pas tenus de produire un visa pour obtenir la régularisation de leur séjour.

- *Conseil d'État, 28 décembre 2005, Gisti, n° 253801*

Annulation de la décision du ministre de l'intérieur du 22 septembre

1998 refusant au Gisti l'habilitation à accéder en zone d'attente. Le refus est annulé, comme celui opposé à plusieurs autres associations (Médecins du Monde, Gas, Mrap et LDH), comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. L'affaire était pendante devant le tribunal administratif de Paris depuis septembre 1998 et avait été transférée au Conseil d'État en 2003.

2006

• *Conseil d'État, 11 janvier 2006, Gisti, AVFS, DAL, n° 267251*, publié au Lebon

Recours contre une disposition de l'arrêté du 5 février 2004 relatif à l'organisation d'un système national de surveillance des plombémies de l'enfant mineur. Il était reproché à l'arrêté d'avoir inclus le pays de naissance de la mère parmi les catégories d'informations enregistrées alors que cette information « sensible » au sens des principes qui régissent la protection des données personnelles, puisqu'elle fait apparaître de manière indirecte l'origine ethnique et nationale de l'enfant mineur, n'avait pas de justification objective dans ce contexte et risquait d'engendrer des pratiques discriminatoires. Le Conseil d'État a annulé l'arrêté attaqué, mais en retenant uniquement le moyen de procédure tiré de l'absence de consultation du Comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé.

• *Conseil d'État, 2 mars 2006, Gisti et Catred, n° 284997*

Recours contre le refus implicite du Premier ministre d'abroger l'article D 511-2 du code de la sécurité sociale subordonnant le versement des allocations familiales à l'entrée des enfants par regroupement familial. Les associations faisaient valoir que cette disposition avait été déclarée contraire à la Convention internationale des droits de l'enfant par la Cour de cassation. Mais entre temps, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 est venue donner une base légale à la disposition contestée et un nouveau décret pris sur le fondement de la loi nouvelle a abrogé l'article D 511-2 dans sa rédaction antérieure, supprimant ainsi l'objet de la requête. Il n'en reste pas moins que la restriction contrevient toujours à des normes conventionnelles supérieures à la loi française.

• *Conseil d'État, 5 avril 2006, Gisti, Amnesty, LDH, Acat, Gas, FTDA, Forum réfugiés, n° 284706*, publié au Lebon

Rejet du recours contre la délibération Ofpra du 30 juin 2005 fixant la liste de 12 pays d'origine sûrs.

• *Conseil d'État, Assemblée, 31 mai 2006, Gisti, n° 273638*, publié au Lebon

Annulation des deux décrets du 27 août 2004 qui retiraient la qualité d'électeur, pour l'élection aux chambres des métiers, aux artisans n'ayant pas la nationalité française ou celle d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, et maintenaient pour l'éligibilité la même exigence de nationalité française, d'appartenance à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen.

• *Conseil d'État, 7 juin 2006, Gisti, Aides, Mrap, LDH, Médecins du Monde, n° 285576*, publié au Lebon

Recours contre les deux décrets du 28 juillet 2005 restreignant l'accès à l'Aide médicale État (AME). Le Conseil d'État a annulé les décrets en tant qu'ils mettaient en œuvre une condition de durée de résidence de trois mois à l'égard des mineurs, qu'il a jugée contraire à la Convention sur les droits de l'enfant. Il a rejeté le surplus de la requête, estimant que la condition de durée de résidence n'était pas illégale lorsqu'elle s'appliquait aux majeurs.

• *Conseil d'État, 12 juin 2006 Cimade, Gisti, LDH, Amnesty, n° 282275*, mentionné aux Tables

Rejet du recours contre le décret du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente. Étaient notamment contestés la non-prise en charge de l'interprétariat par l'État, le délai de cinq jours dans lequel est enfermée le dépôt d'une demande d'asile, le délai de 96 heures laissé à l'Ofpra pour statuer, l'officialisation de la présence des mineurs en rétention.

• *Conseil d'État, 18 juillet 2006, Gisti, n° 274664*, publié au Lebon

Rejet du recours contre le refus implicite du Premier ministre et des ministres compétents d'abroger le décret du 3 novembre 2003 et l'arrêté du même jour fixant le taux des retraites des anciens combattants. Pris en application de la loi de finances

rectificative pour 2002, ces textes procédaient à une « dé cristallisation » partielle et inégalitaire des pensions des anciens combattants et fonctionnaires, nationaux des anciennes colonies françaises et précisent le mode d'attribution et de calcul des prestations concernées. Dans cette affaire, où le Gisti avait également saisi la Halde, celle-ci a constaté, contrairement au Conseil d'État, l'existence d'une discrimination.

• *Conseil d'État, 26 juillet 2006, Gisti, n° 276777*, mentionné aux Tables

Rejet du recours contre le décret du 17 novembre 2004 relatif aux attestations d'accueil. Était notamment contestée la disposition qui prévoit la vérification des ressources de l'hébergeant.

• *Conseil d'État, 26 juillet 2006, Gisti, LDH et IRIS, n° 285714*, publié au Lebon

Rejet du recours contre le décret du 2 août 2005 organisant le fichage des attestations d'accueil. Étaient notamment contestées : la liste des informations collectées et mises en mémoire (ressources de l'hébergeant, données relatives au logement, suites données à la demande de visa), la durée de conservation des données, l'insuffisance des garanties de sécurité et de confidentialité des données.

2007

• *Conseil d'État, 24 janvier 2007, Gisti, n° 243976*, publié au Lebon

Annulation du refus implicite du Premier ministre, saisi par le Gisti le 10 janvier 2002, de faire droit à la demande d'abrogation de plusieurs articles du code rural en tant qu'il impose une condition de nationalité française pour le bénéfice de certaines aides sociales aux agriculteurs.

• *Conseil d'État, 7 février 2007, Fasti, Gisti, LDH, Syndicat des avocats de France, Syndicat de la magistrature, Mrap, Cimade, n° 292607*

Rejet du recours contre la circulaire du garde des Sceaux du 21 février 2006 relative aux conditions d'interpellation des étrangers en situation irrégulière (convocations pièges, interpellations à proximité des foyers, etc.)

• *Conseil d'État, référé, 15 février 2007, Gisti, ADDE, LDH, n° 300968*

Suspension de la circulaire du ministère de l'intérieur qui proposait aux

préfets une interprétation manifestement illégale des nouvelles dispositions législatives sur l'OQTF (obligation de quitter le territoire français), consistant notamment à faire prendre des arrêtés de reconduite à la frontière dans des hypothèses exclues désormais par la loi.

• *Conseil d'État, 12 mars 2007, Gisti, Cimade, Iris, LDH, n° 297888*, publié au Lebon

Recours contre l'arrêté du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2006 créant le fichier « Eloi ». Était notamment contestée la possibilité de recueillir, mémoriser et traiter des informations relatives non seulement aux personnes en instance d'éloignement mais aussi à leurs enfants mineurs, ainsi qu'aux personnes chez qui elles sont assignées à résidence et aux personnes qui leur rendent visite dans les centres de rétention. Le Conseil d'État annule finalement l'arrêté pour incompétence, estimant qu'il aurait dû être pris par décret en Conseil d'État.

• *Conseil d'État, 23 avril 2007, Gisti et Catred, n° 283311*

Rejet du recours contre le décret du 29 juin 2005 relatif à l'AAH (allocation adulte handicapé), en ce qu'il fixe une condition de durée de résidence extrêmement restrictive conduisant à pénaliser de façon disproportionnée les personnes handicapées qui effectuent de courts séjours dans leur pays d'origine.

• *Conseil d'État, 11 juillet 2007, Gisti, LDH, ADDE, Cimade et Fasti, USMA, n° 302040*, mentionné aux Tables

Rejet du recours contre le décret du 23 décembre 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative concernant le contentieux des mesures d'éloignement.

2008

• *Conseil d'État, référés, 1^{er} avril 2008, Anafé et Gisti, n° 313711 et 313714 et Conseil d'État, 25 juillet 2008, Anafé et Gisti, n° 313710 et 313713*

L'Anafé et le Gisti avaient demandé au Conseil d'État l'annulation

et la suspension de deux arrêtés ministériels ajoutant à la liste des étrangers soumis à l'exigence du visa de transit aéroportuaire les ressortissants de Djibouti et de la Guinée-Bissau et les ressortissants russes « provenant d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Turquie ou Egypte ». Les associations requérantes faisaient valoir l'atteinte au droit d'asile, dans la mesure où les dispositions critiquées avaient pour finalité première d'empêcher les réfugiés – notamment tchétchènes – d'arriver aux frontières françaises. Après avoir rejeté la demande de suspension, le Conseil d'État a jugé au fond que les visas de transit ne portaient pas atteinte au droit d'asile. Il a néanmoins annulé la seconde disposition, au motif que les textes ne permettaient pas d'instaurer de visas de transit aéroportuaire pour les ressortissants d'un pays en provenance de certains aéroports, mais uniquement pour les ressortissants d'un pays déterminé. Quelques jours plus tard, le gouvernement a donc modifié la réglementation sur les visas de transit aéroportuaire pour s'attribuer le pouvoir qu'il n'avait pas jusque là, ce qui lui a permis de rétablir, dans la foulée, la disposition annulée par le Conseil d'État.

• *Conseil d'État, 5 mai 2008, Mme Koubi et Gisti, n° 293934 et 294056*

Rejet du recours contre l'arrêté du ministre de l'intérieur du 31 mars 2006 relatif aux actes de l'état civil requis pour la délivrance du passeport électronique et prévoyant l'obligation de produire la copie intégrale de l'acte de naissance ou, à défaut, de l'acte de mariage, pour obtenir la délivrance d'un passeport. Le Gisti faisait valoir que les difficultés rencontrées par certaines personnes nées à l'étranger ou dans d'anciennes possessions françaises, ou encore par les personnes adoptées ou les personnes transsexuelles, pour produire la copie intégrale de leur acte de naissance, entraînait une atteinte disproportionnée à la liberté de circulation transfrontière, portait atteinte à la vie privée et engendrait des discriminations fondées sur l'origine, la filiation ou l'identité sexuelle. Le Conseil d'État a estimé que les différents inconvénients mentionnés

n'étaient pas excessifs par rapport aux objectifs de sécurité et d'identification poursuivis. On relève toutefois qu'à la date où l'arrêt a été rendu un nouveau décret était déjà intervenu qui a supprimé l'obligation de produire une copie intégrale d'un acte d'état civil... Preuve que les contraintes invoquées par le gouvernement n'étaient pas aussi impératives qu'il était prétendu.

• *Conseil d'État, 19 mai 2008, SOS Racisme, LDH, Cimade, Fasti, Gisti, n° 301813 et 307022*, mentionné aux Tables.

Le recours était dirigé contre une circulaire du 22 décembre 2006 sur les modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares jugée contraire au droit communautaire. Le Conseil d'État rejette l'essentiel des griefs soulevés par les associations requérantes. Les dispositions annulées le sont sur le fondement de l'incompétence du ministre pour édicter des règles non prévues par la loi et les règlements d'application (subordination du séjour de moins de trois mois sur le territoire français à la condition de ne pas devenir « une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale français » ou fixation du niveau de ressources exigibles par référence au montant du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées).

• *Conseil d'État, 30 juillet 2008, M. et Mme Chermukhanov, n° 313767*, publiée aux Tables (intervention de la Cimade et du Gisti)

Le Conseil d'État prononce la suspension de la décision du préfet ordonnant le renvoi vers la Pologne, sur le fondement du règlement dit « Dublin II », d'un couple de Tchétchènes, au motif que la notification leur a été faite en français et non pas, conformément aux dispositions du règlement communautaire, « dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend », voyant dans le non respect des garanties procédurales « une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile ».

Sélection d'arrêts du Conseil d'État

Conseil d'État, Assemblée, 23 juillet 1974, Ferrandiz Gil y Ortega

N° 94144

Publié au Recueil Lebon

M. Chenot, Président

M. Gergorin, Rapporteur

M. Rougevin Bavielle, Commissaire du gouvernement

Considérant que le sieur Ferrandiz Gil y Ortega a saisi le tribunal administratif de Paris d'une requête tendant à l'annulation d'un arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 28 mai 1971, lui enjoignant de sortir du territoire français ; que, par une requête distincte, présentée directement devant le Conseil d'État, il demande qu'il soit sursis à l'exécution de cet arrêté ;

Sur la compétence du Conseil d'État :

Considérant qu'aux termes de l'article 9, alinéa 2 du décret susvisé du 30 septembre 1953, modifié par l'article 3 du décret du 28 janvier 1969 et devenu l'article R 96, alinéa 2 du code des tribunaux administratifs, « en aucun cas, le tribunal ne peut prescrire qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision intéressant l'ordre public » ;

Considérant que cette disposition n'a pas eu pour objet, en ce qui concerne les décisions intéressant l'ordre public qui relèvent, depuis le 1^{er} janvier 1954, de la compétence en premier ressort des tribunaux administratifs, de priver les justiciables de la faculté, qu'ils tenaient de l'article 48 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, de demander qu'il soit sursis à l'exécution de pareilles décisions ; qu'elle doit, dès lors, être comprise comme ayant excepté du transfert de compétence opéré par le décret du 30 septembre 1953 les demandes tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision qui, intéressant l'ordre public, a été déferée à un tribunal administratif. Qu'il suit de là que le Conseil d'État est resté compétent pour

connaître directement de ces demandes lorsque les conclusions aux fins d'annulation relevant en premier ressort de la compétence d'un tribunal administratif ont été portées devant ces tribunaux : qu'ainsi, le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que le Conseil d'État serait incompétent pour connaître de la requête susvisée du sieur Ferrandiz Gil y Ortega ;

Sur le sursis :

Considérant que, par une décision en date de ce jour, le Conseil d'État statuant au contentieux a rejeté le pourvoi formé par le sieur Ferrandiz Gil y Ortega contre un décret du 29 juin 1960 pris en application de l'article 44 de l'ordonnance du 19 octobre 1945, portant code de la nationalité, et qui lui a refusé l'acquisition de la nationalité française ; qu'ainsi, le requérant ne saurait utilement se prévaloir de l'illégalité prétendue dudit décret pour soutenir qu'il aurait conservé la nationalité française et qu'il ne pouvait, dès lors, être légalement expulsé du territoire français ;

Considérant que les autres moyens invoqués par le sieur Ferrandiz Gil y Ortega pour contester la légalité de l'arrêté du 28 mai 1971 ne paraissent pas de nature, en l'état du dossier soumis au Conseil d'État, à justifier l'annulation de cet arrêté ; que, par suite, le requérant n'est pas fondé à demander qu'il soit sursis à son exécution ;

DÉCIDE :

[Rejet avec dépens].

Conseil d'État, 13 janvier 1975, Da Silva et CFDT

N° 90193, 90194, 91288

Publié au Recueil Lebon

M. Ordonneau, Président

M. Durand Viel, Rapporteur

M. Dondoux, Commissaire du gouvernement

Requêtes du Sieur da Silva et de la Confédération française démocratique du travail CFDT tendant à l'annulation des circulaires n° 72-40 du 24 janvier 1972 du ministre de l'intérieur et n° 1-72 du ministre du travail, de l'emploi et de la population du 23 février 1972 concernant les conditions d'établissement en France des travailleurs étrangers ;

Sur la qualité pour agir du Sieur Da Silva :

Considérant que le Sieur Da Silva justifie de son identité ; qu'ainsi le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que le sieur Da Silva n'existerait pas et que la requête déposée en son nom d'ailleurs par un avocat au Conseil d'État, aurait été introduite « pour le compte d'un tiers à l'identité inconnue » ;

Sur l'intérêt pour agir du Sieur Da Silva et de la Confédération française démocratique du travail :

Considérant, d'une part, que le Sieur Da Silva est un travailleur salarié en France de nationalité portugaise ; que les circulaires attaquées concernent la situation en France des travailleurs salariés étrangers et n'excluent pas de leur champ d'application les nationaux portugais ; que si le Sieur Da Silva est actuellement titulaire d'une carte de travail et d'une carte de séjour valables plusieurs années les circulaires attaquées sont susceptibles de lui être opposées lors de leur éventuel renouvellement ; Considérant, d'autre part, que la Confédération française démocratique du travail a pour objet de défendre les intérêts

matériels et moraux des travailleurs tant français qu'étrangers ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi et de la population ne sont pas fondés à soutenir que le Sieur Da Silva et la Confédération française démocratique du travail ne justifient pas d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation des circulaires attaquées ;

Sur les parties des circulaires attaquées relatives à la protection du marché national de l'emploi :

Considérant qu'aux termes de la loi du 10 août 1932 protégeant la main-d'œuvre nationale, toujours en vigueur, « tout étranger désirent entrer en France pour y être employé comme travailleur devra être muni d'une autorisation ministérielle spéciale accordée après consultation des services publics de placement » ; Considérant que l'article 5 de l'ordonnance du 8 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers dispose : « si l'étranger vient en France pour y exercer une activité professionnelle salariée, il est tenu de présenter non seulement les documents prévus à l'alinéa précédent mais encore les contrats de travail régulièrement visés par le ministre chargé du travail ou l'autorisation à lui délivrée par le ministre chargé du travail, conformément à l'article 7 ci-dessous » ; qu'aux termes de cet article 7 « l'étranger ne peut exercer une activité professionnelle salariée sans y avoir été préalablement autorisé par le ministre chargé du travail » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 5 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 7 précité : « tout étranger exerçant, sur le territoire de la France métropolitaine une activité professionnelle salariée, doit posséder une carte de travailleur. Cette carte est délivrée à la demande de l'intéressé et gratuitement par le ministre du travail et de la sécurité sociale qui en fixe les caractéristiques par arrêté. Elle comporte l'autorisation pour l'étranger d'exercer une ou plusieurs activités professionnelles salariées dans un ou plusieurs départements ou dans l'ensemble du territoire métropolitain. Les étrangers qui demandent la délivrance d'une carte de travailleur au moment de leur entrée en France sont tenus de produire un contrat de travail au moment de leur entrée en France visé par les ser-

vices compétents du ministère du travail et de la sécurité sociale » ; qu'enfin l'article 4 du décret du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers dispose que l'étranger qui vient en France pour y exercer une activité professionnelle salariée et sollicite la délivrance d'une carte de séjour est tenu de justifier de la possession notamment « d'un contrat de travail visé par les services compétents du ministre du travail ou d'une autorisation émanant desdits services » ; Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient au ministre du travail ou à ses services par voie de délégation d'apprécier dans chaque cas, compte tenu de la situation particulière du marché de l'emploi et de la situation faite aux travailleurs étrangers dans les entreprises qui y ont recours, s'il y a lieu ou non de viser les contrats de travail qui lui sont soumis ou d'accorder les autorisations de travail sollicitées ; que la production de ces contrats ou de ces autorisations est la condition de la délivrance d'une carte de séjour par le ministre de l'intérieur ;

Considérant qu'en décidant qu'aucune demande d'autorisation de travail ne serait acceptée si au moins trois semaines auparavant l'employeur n'a pas notifié aux services de l'agence nationale pour l'emploi des offres d'emplois correspondant aux postes de travail offerts à l'étranger, le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire n° 72-40 du 24 janvier 1972, en ce qui concerne les cartes de séjour, et le ministre du travail, de l'emploi et de la population, dans sa circulaire n° 1-72 du 23 février 1972, en ce qui concerne les autorisations de travail, n'ont fait que préciser les conditions dans lesquelles seraient assurées, lors du dépôt des demandes, les consultations des services publics de placement prévues par les dispositions législatives applicables en la matière ; que par suite le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi et de la population sont fondés à soutenir que les circulaires ne font pas grief au Sieur Da Silva et à la Confédération française démocratique du travail, qui ne sont dès lors pas recevables à en demander l'annulation ;

Considérant en revanche que si les dispositions législatives et réglementaires précitées font obligation aux étrangers qui viennent en France pour y exercer un emploi salarié de pro-

duire un contrat de travail visé par les services compétents du ministère du travail à l'appui de leur demande de titre de travail et de séjour et ne prévoient expressément aucune procédure de « régularisation » de situation, elles n'interdisent ni aux étrangers qui sont venus en France pour d'autres motifs et se trouvent dans une situation régulière sur le territoire français de présenter une demande d'autorisation de travail aux services compétents ni à ceux-ci d'accorder l'autorisation demandée dans l'exercice du pouvoir qui appartient normalement à l'administration dans tous les cas où une disposition expresse applicable en l'espèce ne le lui interdit pas, de régulariser les procédures pendantes devant elles ; qu'ainsi, en décidant qu'aucune autorisation ne serait plus « accordée à l'étranger entré en France comme « touriste » qui demande à exercer un emploi de manœuvre ou d'ouvrier spécialisé même s'il n'existe pas de main-d'œuvre disponible ou une profession excédentaire en main-d'œuvre », le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi et de la population ont dans les circulaires attaquées ajouté des dispositions nouvelles aux dispositions législatives et réglementaires précitées ; que, des lors, le Sieur Da Silva et la Confédération française démocratique du travail sont fondés à soutenir que ces circulaires ont dans cette mesure un caractère réglementaire ; qu'ils sont recevables et fondés à en demander l'annulation comme prises par des autorités incompétentes ;

Sur les parties des circulaires attaquées relatives aux conditions de logement des étrangers :

Considérant que les circulaires attaquées ont prescrit aux services chargés d'instruire les demandes d'opposer une fin de non-recevoir immédiate si l'employeur n'a pas rempli une « attestation de logement » de l'étranger, faisant partie intégrante du contrat de travail, ou si le logement indiqué est classé comme insalubre ; que cette prescription ne peut être regardée comme une simple directive d'orientation générale destinée à éclairer les services et réservant leur pouvoir d'appréciation, mais fixe une condition nouvelle, qui n'a été prévue par aucune des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, pour la délivrance des autorisations de travail et de séjour en France des travailleurs

étrangers ; que si l'article 7 de la loi du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif mentionne cette attestation de logement, ces dispositions de cet article ne peuvent être regardées comme ayant pour effet de valider sur ce point les circulaires attaquées dès lors que, sans se référer à l'exigence de la production de cette attestation comme condition préalable à la délivrance des titres de séjour et de travail, elles se bornent à définir la responsabilité encourue par l'employeur vis-à-vis des travailleurs étrangers lorsque les mentions de ce document se sont révélées inexactes et que le logement qu'elles assignent au travailleur a dû être fermé par décision préfectorale ; Considérant qu'il suit de là que le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi et de la population ne sont pas fondés à soutenir que les circulaires contestées sont sur ce point dépourvues de caractère réglementaire et ne font pas grief aux requérants ou qu'elles auraient été validées par l'effet de l'intervention de la loi susmentionnée du 27 juin 1973 ; que le Sieur Da Silva et la Confédération française démocratique du travail sont recevables et fondés à en demander l'annulation comme prises par des autorités incompétentes ;

Sur les autres prescriptions des circulaires attaquées :

Considérant, d'une part, qu'en désignant les services auprès desquels doivent être déposées les demandes d'autorisation de séjour et de travail et en définissent les formalités nécessaires pour l'instruction des dossiers le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi et de la population se sont bornés, sans modifier les droits des étrangers, à faire usage des pouvoirs qu'ils détiennent pour organiser les services placés sous leur autorité ; que, des lors, le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi et de la population sont fondés à soutenir que le Sieur Da Silva et la Confédération française démocratique du travail ne sont pas recevables à demander sur ce point l'annulation des circulaires attaquées ; Considérant, d'autre part, qu'en harmonisant la durée des titres de travail et de séjour le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi et de la population se sont bornés à tirer les conséquences des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière et notam-

ment de l'ordonnance du 2 novembre 1945, du décret du 5 juin 1946, du décret du 30 juin 1946 ainsi que des articles 64 et 64 a du livre II du code du travail ; que les circulaires attaquées ne font pas sur ce point grief au Sieur Da Silva et à la Confédération française démocratique du travail qui ne sont pas recevables à en demander l'annulation ; Considérant, enfin, que, si l'article 1^{er} du décret du 5 juin 1946 précise dispose que le ministre chargé du travail et de la sécurité sociale fixe par arrêté « les caractéristiques » de la carte de travail, le ministre du travail, de l'emploi et de la population n'a pas reçu de cette disposition compétence pour décider que durant la première année de travail en France le contrat de travail régulièrement visé par les services compétents et revêtu de la photographie de l'intéressé vaudrait autorisation de travail et supprimer ainsi la carte de travail, dès lors surtout que le contrat individuel de travail ainsi visé confère à l'étranger une autorisation de travail plus limitée que la possession d'une carte de travail valable pour une profession et une région déterminées ; qu'il suit de là que le Sieur Da Silva et la Confédération démocratique du travail sont fondés à soutenir que les circulaires attaquées modifient sur ce point la réglementation existante ; qu'ils sont recevables et fondés à en demander l'annulation comme prises par des autorités incompétentes ;

DÉCIDE :

[Annulation partielle ; rejet du surplus ; dépens mis à la charge de l'État].

Conseil d'État, 24 novembre 1978, CGT, Gisti et autres

N° 98339 et 98699

Publié au Recueil Lebon

M. Boutet, Rapporteur

M. Dondoux, Commissaire du gouvernement

M. Heumann, Président

Considérant que les requêtes n° 98 339 et 98 699 sont dirigées contre deux circulaires du ministre de l'intérieur et du secrétaire d'État au travail, en date du 30 novembre 1974, relatives aux conditions de séjour et d'emploi des ressortissants des États d'Afrique au sud du Sahara, précédemment sous administration française ; qu'elles ont fait l'objet d'une seule décision.

Sur les dispositions des circulaires attaquées relatives à une régularisation de la situation des salariés entrés en France sans contrat de travail préalablement visé :

Considérant que si les dispositions de l'article L. 341-2 du code du travail et du décret du 30 juin 1946, qui font obligation aux étrangers qui viennent en France pour y exercer un emploi salarié de produire un contrat de travail visé par les services compétents du ministre du travail à l'appui de leur demande de carte de séjour ne prévoient expressément aucune procédure de régularisation de situation, elles n'interdisent ni aux étrangers qui sont venus en France pour d'autres motifs et se trouvent dans une situation régulière sur le territoire français de présenter une demande d'autorisation de travail aux services compétents, ni à ceux-ci d'accorder l'autorisation demandée, dans l'exercice du pouvoir qui appartient normalement à l'administration dans tous les cas où une disposition expresse, applicable en l'espèce, ne le leur interdit pas de régulariser les procédures pendantes devant elle. Qu'ainsi, en écartant cette régularisation de manière générale, en dehors des cas où il pourrait exceptionnellement être tenu compte de motifs humanitaires ou de considérations sociales, les auteurs des circulaires attaquées ont, par des dispositions nouvelles, modifié l'état de droit antérieur ; que, dès lors, les requérants

sont fondés à soutenir que les circulaires ont, dans cette mesure, un caractère réglementaire ; qu'ils sont, par suite, recevables et fondés à en demander l'annulation comme prises par une autorité incompétente.

Sur les dispositions des circulaires du ministre du travail et du secrétaire d'État auprès du ministre du travail soumettant, à compter du 1^{er} janvier 1975, la résidence en France des ressortissants des États d'Afrique au sud du Sahara précédemment sous administration française à l'obtention d'un titre de séjour :

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et du décret du 30 juin 1946, pris pour son application, que tout étranger résidant en France doit être titulaire d'une carte de séjour ; qu'aucune convention d'établissement ni aucune convention sur la circulation des personnes passée entre la France et ceux des États visés par les circulaires précitées, n'a eu pour objet ni pour effet de déroger à cette mesure de police ; que, par suite, en rappelant cette obligation aux services placés sous leur autorité, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État auprès du ministre du travail se sont bornés à rappeler les dispositions en vigueur ; que, dès lors, les requérants ne sont pas recevables à critiquer sur ce point lesdites circulaires.

Sur les dispositions des circulaires précitées subordonnant l'octroi de la carte de séjour, pour les étrangers arrivant en France après le 1^{er} décembre 1974, à la justification de ressources et, pour l'admission des familles, à la présentation d'une attestation de logement :

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'a subordonné l'entrée en France des familles d'étrangers immigrés à la délivrance d'une attestation de logement ni la délivrance d'une carte de résident temporaire aux étudiants et aux non-salariés à la justification de ressources ; qu'aucune convention passée par la France avec un État mentionné par les circulaires attaquées ne contient de stipulations en ce sens ; qu'ainsi, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État auprès du ministre du travail ont fixé des conditions nouvelles à l'entrée et au séjour de ces catégories d'étrangers ; que les requérants sont, par suite, recevables et fondés à demander l'annulation de ces dispositions comme prises par une autorité incompétente.

Sur les dispositions des circulaires soumettant certains salariés étrangers résidant en France à la possession d'une carte de travail. En ce qui concerne les ressortissants de la Guinée :

Considérant qu'aux termes de la loi du 10 août 1932 protégeant la main-d'œuvre nationale, toujours en vigueur, « tout étranger désirant entrer en France pour y être employé comme travailleur devra être muni d'une autorisation ministérielle spéciale accordée après consultation des services publics de placement » ; que l'article L. 341-4 du code du travail rappelle cette obligation et que les articles R. 341-1 et suivants du même code règlent la délivrance de la carte de travail. Considérant qu'aucun accord entre la France et la Guinée en vigueur à la date du 30 novembre 1974 n'a fixé de conditions particulières à l'entrée et au séjour en France des ressortissants guinéens ; qu'ainsi, en soumettant les ressortissants à l'obligation qui résulte pour eux des dispositions sus rappelées d'être en possession d'une carte de travail, les circulaires se sont bornées à rappeler la législation qui leur était applicable ; que, dès lors, lesdites circulaires ne font pas grief aux requérants qui ne sont, par suite, pas recevables à en demander l'annulation sur ce point.

En ce qui concerne les ressortissants du Gabon :

Considérant que la convention d'établissement franco-gabonais publiée au Journal Officiel de la République Française le 24 novembre 1960, et qui n'avait pas été dénoncée, était applicable aux ressortissants gabonais sous la seule réserve des stipulations contraaires de la conventions sur la circulation des personnes, publiée au Journal Officiel de la République Française du 7 août 1974 ; que cette dernière convention n'a expressément dérogé à la clause du traitement national figurant dans la convention d'établissement qu'en ce qui concerne l'obligation faite aux ressortissants gabonais d'être en possession d'un contrat de travail visé par les services du ministre du travail ; qu'ainsi, les conventions en vigueur faisaient obstacle à ce que l'exercice en France d'une profession salariée par les ressortissants gabonais fût subordonnée à la possession, à compter du 1^{er} janvier 1975, d'une carte de travail ; qu'ainsi, les circulaires attaquées, qui ont méconnu ces conventions sont entachées d'excès de pouvoir et que

les requérants sont, dès lors, fondés à en demander l'annulation sur ce point.

Sur les dispositions des circulaires subordonnant la délivrance d'une carte de séjour à la présentation d'un contrat de travail visé par les services relevant du ministère français du travail avant le départ du pays d'origine : En ce qui concerne les ressortissants du Gabon et du Sénégal : Considérant que si, en application des conventions sur la circulation alors en vigueur avec le Sénégal et le Gabon, le ministre de l'intérieur a pu légalement soumettre la délivrance d'une carte de séjour aux ressortissants de ces États à la possession d'un contrat de travail visé par les services compétents du ministre du travail, les stipulations de l'accord multilatéral sur les droits fondamentaux des États de la communauté auquel sont parties le Sénégal et le Gabon, en assimilant aux nationaux français les ressortissants de ces États, faisaient obstacle à ce que le secrétaire d'État auprès du ministre du travail décidât que le visa des contrats de travail présentés par les ressortissants de ces deux États pourrait être refusé si la situation économique et sociale l'exige ; que la circulaire attaquée doit, sur ce point, être annulée.

En ce qui concerne les ressortissants du Togo :

Considérant qu'en exigeant des travailleurs salariés originaires du Togo la production d'un contrat de travail revêtu du visa des services de main-d'œuvre compétents, la circulaire attaquée s'est bornée à rappeler les stipulations de l'article 5 de la convention sur la circulation des personnes du 25 février 1970 que, loin de décider que l'attribution de ce visa pouvait être refusé si la situation de l'emploi l'exigeait, le secrétaire d'État au travail a expressément relevé dans cette circulaire que la clause d'assimilation au traitement national figurant dans la convention d'établissement antérieurement conclue avec le Togo le 10 juillet 1963, excluait cette possibilité ; que, dès lors, les conclusions dirigées contre la circulaire présentée en tant qu'elle concerne les ressortissants du Togo ne peuvent qu'être écartées.

En ce qui concerne les ressortissants du Tchad de la République Centrafricaine et du Congo :

Considérant que les conventions d'établissement conclues les 11 août,

13 août et 15 août 1960 entre la France, d'une part, le Tchad, la République Centrafricaine et le Congo d'autre part, et auxquelles il n'avait pas été dérogé à la date du 30 novembre 1974 par une convention sur la circulation des personnes conclue postérieurement auxdites conventions d'établissement, ont expressément prévu le traitement national en faveur des salariés originaires de ces États ; que cette stipulation fait nécessairement obstacle, en ce qui les concerne, à l'obligation faite par l'article 4 du décret précité du 30 juin 1946 aux travailleurs étrangers de soumettre leur contrat de travail au visa des services compétents du ministère du travail ; que, par suite, le secrétaire d'État auprès du ministre du travail en prescrivant cette formalité, et le ministre de l'intérieur en subordonnant à un tel visa la délivrance de la carte de séjour, ont méconnu les accords internationaux conclus entre la France et le Tchad, la République Centrafricaine et le Congo ; que les requérants sont, dès lors, fondés à demander sur ce point l'annulation des circulaires attaquées.

En ce qui concerne les ressortissants des États autres que le Gabon, le Sénégal, le Togo, la République Centrafricaine, le Congo et le Tchad :

Considérant que l'article 4 du décret du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers dispose que l'étranger qui vient en France pour y exercer une activité professionnelle salariée et sollicite la délivrance d'une carte de séjour, est tenu de justifier de la possession notamment d'un contrat de travail visé par les services compétents du ministère du travail ou d'une autorisation émanant desdits services ; qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient au ministre du travail ou à ses services, par voie de délégation, d'apprécier dans chaque cas, compte tenu de la situation particulière du marché de l'emploi et de la situation faite aux travailleurs étrangers dans les entreprises qui y ont recours, s'il y a lieu ou non de viser les contrats de travail qui lui sont soumis ; que les conventions sur la circulation des personnes conclues par la France avec le Mali, le 8 mars 1963, la Mauritanie, le 15 juillet 1963, le Niger, le 16 février 1970, la Côte d'Ivoire, le 21 février 1970, la Haute-Volta, le 30 mai 1970, contiennent des stipulations identiques à ces dispositions ;

Qu'ainsi, le ministre de l'intérieur, en décidant que les travailleurs salariés ressortissants de ces États ne pourront être admis en France que s'ils sont en possession d'un contrat de travail revêtu du visa des services de main-d'œuvre compétents, et le secrétaire d'État auprès du ministre du travail, en décidant que le visa pourrait être refusé si la situation économique et sociale l'exige, n'ont fait que rappeler la réglementation applicable et n'ont méconnu aucun accord international ; que les dispositions attaquées ne font, dès lors, pas grief aux requérants qui ne sont, par suite, pas recevables à en demander l'annulation.

Sur les dispositions des circulaires relatives à la situation des personnes entrées en France avant le 1^{er} décembre 1974 :

Considérant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que l'ordonnance du 2 novembre 1945 et le décret du 30 septembre 1946 font obligation à tout étranger résidant en France d'être en possession d'une carte de séjour ; que les circulaires attaquées se sont borné à préciser que les ressortissants africains qui apportent la preuve qu'ils résidaient en France avant le 1^{er} décembre 1974 doivent être « automatiquement dotés » d'une carte de séjour ; qu'ainsi, elles ne contiennent aucune disposition nouvelle susceptible de faire grief aux requérants qui ne sont, dès lors, pas recevables à en demander l'annulation sur ce point.

DÉCIDE :

Article 1^{er} - Les prescriptions des circulaires du Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur et du Secrétaire d'État auprès du Ministre du Travail, en date du 30 novembre 1974, écartant de manière générale la possibilité de régulariser la situation en France, en qualité de salariés d'étrangers entrés régulièrement en France mais dépourvus de contrat de travail visé par les services compétents, subordonnant l'octroi de la carte de séjour aux étrangers entrés en France après le 1^{er} décembre 1974, à la justification de ressources et, pour les familles, à la présentation d'une attestation de logement, sont annulées.

Article 2 - Les prescriptions des circulaires du Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur et du Secrétaire d'État auprès du Ministre du Travail, en date

du 30 novembre 1974, faisant obligation aux ressortissants gabonais résidant en France et exerçant un emploi salarié d'être en possession, à compter du 1^{er} janvier 1975, d'une carte de travail et celles subordonnant la délivrance d'une carte de séjour aux ressortissants tchadiens, centrafricains et congolais exerçant un emploi salarié à la présentation d'un contrat de travail visé avant leur départ du pays d'origine par les services français compétents, sont annulées.

Article 3 - Les prescriptions de la circulaire du Secrétaire d'État auprès du Ministre du Travail, en date du 30 novembre 1974, décidant que le visa des contrats de travail présentés par les ressortissants du Gabon et du Sénégal pourrait être refusé si la situation économique et sociale l'exige, sont annulées.

**Conseil d'État, Assemblée,
8 décembre 1978,
Gisti, CFDT, CGT**

N° 10097, 10677, 10679

Publié au Recueil Lebon

Mme Cadoux, Rapporteur

M. Dondoux, Commissaire du gouvernement

M. Chenot, Président

Sur la légalité du décret attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes : Considérant que le décret du 29 avril 1976, relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France, détermine limitativement, et sous réserve des engagements internationaux de la France, les motifs pour lesquels l'accès au territoire français ou l'octroi d'un titre de séjour peut être refusé au conjoint et aux enfants de moins de 18 ans d'un ressortissant étranger bénéficiant d'un titre de séjour qui veulent s'établir auprès de ce dernier. Que le décret attaqué du 10 novembre 1977 suspend, pour une période de trois ans, les admissions en France visées par ces dispositions mais précise que les dispositions du décret du 29 avril 1976 demeurent applicables aux membres de la famille qui ne demandent pas l'accès au marché de l'emploi ; que le décret attaqué a ainsi pour effet d'interdire l'accès du territoire français aux membres de la famille d'un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour à moins qu'ils ne renoncent à occuper un emploi ;

Considérant qu'il résulte des principes généraux du droit et, notamment, du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958 que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte, en particulier, la faculté pour ces étrangers, de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs ; que, s'il appartient au Gouvernement, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, et sous réserve des engagements internationaux de la France de définir les conditions d'exercice de ce droit pour

en concilier le principe avec les nécessités tenant à l'ordre public et à la protection sociale des étrangers et de leur famille, ledit gouvernement ne peut interdire par voie de mesure générale l'occupation d'un emploi par les membres des familles des ressortissants étrangers ; que le décret attaqué est ainsi illégal et doit, en conséquence, être annulé ;

DECIDE :

Article 1^{er} - Le décret du 10 novembre 1977 est annulé.

**Conseil d'État,
26 juillet 1982,
Gisti et SGEN-CFDT**

N° 22931 et 22934

Publié au Recueil Lebon

M. J. Théry, Rapporteur

M. Pauti, Commissaire du gouvernement

M. Gazier, Président

En ce qui concerne la légalité du décret et des arrêtés attaqués :

Considérant que le décret et les arrêtés attaqués instituent à l'égard de la majeure partie des étudiants étrangers qui demandent à s'inscrire dans une université française une procédure de préinscription qui a pour unique objet, d'une part, de vérifier leur aptitude à suivre les enseignements conduisant au diplôme recherche, et, d'autre part, de déterminer l'établissement auprès duquel ils devront prendre leur inscription ; que, pour l'accès aux études universitaires, ils confient à une commission nationale composée, sous la présidence du directeur du centre national des œuvres universitaires, de membres de l'enseignement supérieur, le soin de contrôler que ces étudiants justifient des titres requis ainsi que « d'une connaissance suffisante de la langue française sur la base d'épreuves organisées par les services culturels français » dont sont toutefois dispensés les candidats titulaires du baccalauréat français ou d'un baccalauréat reconnu valable de plein droit ainsi que « les candidats titulaires d'un baccalauréat reconnu équivalent au baccalauréat français obtenu au terme d'études secondaires accomplies en totalité ou en majeure partie en français » ; que, pour le choix de l'établissement, ils donnent au président de la commission compétence pour en décider « compte tenu des préférences exprimées par les candidats, de l'appréciation des services culturels et de la commission et des capacités d'accueil de l'enseignement supérieur » ;

Sur le moyen d'incompétence :

Considérant que les dispositions du décret et des arrêtés attaqués qui sont relatives aux titres de capacité exigibles de candidats à l'enseignement supérieur et aux modalités de désignation, selon les ressources de

la carte universitaire, de l'établissement public d'accueil, ne remettent pas en cause le principe du libre accès aux études universitaires en fonction de critères tirés exclusivement de l'aptitude des candidats et ne touchent par suite ni aux principes fondamentaux de l'enseignement au sens de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958 ni aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France fixées par l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

Sur la violation des droits conférés aux étrangers par la loi ou par des conventions internationales :

Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, le décret et les arrêtés attaqués maintiennent le libre accès des étrangers aux études universitaires sur la seule justification de titres français ou équivalents et ne soumettent à un examen spécial, destiné à s'assurer d'une connaissance suffisante de la langue française, que les étrangers dont les études secondaires n'apportent pas par elles-mêmes la preuve de cette connaissance ; que, par suite, le moyen tiré de ce que ce décret et ces arrêtés méconnaîtraient les droits que les étudiants étrangers tiendraient soit de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soit des dispositions du préambule de la constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 1^{er} de la loi du 12 novembre 1968 relatives à l'accès à l'enseignement et à la culture, soit de la convention européenne du 14 décembre 1959 sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires, publiée au Journal officiel du 12 septembre 1978, dont l'article 4 autorise expressément chaque partie contractante à « imposer aux détenteurs d'une qualification universitaire étrangère une épreuve dans sa langue officielle, ou dans une de ses langues officielles, si leurs études ont été faites dans une autre langue » manque en fait ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont fondés à invoquer la violation du principe d'égalité des usagers devant le service public qu'en tant que le décret attaqué n'exclut pas de la procédure relative au choix de l'établissement d'accueil les candidats étrangers ayant en France leur résidence ;

Sur le détournement de pouvoir :

Considérant que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

DECIDE :

[Annulation du décret en tant qu'il n'exclut pas de la procédure qu'il institue pour le choix de l'établissement d'accueil les candidats étrangers ayant en France leur résidence et en tant qu'il retire aux candidats étrangers résidant en France le bénéfice des mesures prévues en faveur des candidats déjà engagés dans la vie professionnelle par les dispositions combinées de l'article 1^{er} et de l'article 23 de la loi du 12 novembre 1968 ; rejet du surplus des conclusions].

**Conseil d'État,
27 septembre 1985,
Gisti**

N° 47324

Publié au Recueil Lebon

M. Azibert, Rapporteur

M. Boyon, Commissaire du gouvernement

M. Coudurier, Président

Considérant que le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés se borne à demander l'annulation des dispositions des paragraphes II et III, respectivement intitulés « les documents nécessaires pour l'entrée en France » et « les cas de non-admission », du titre I de la circulaire du ministre de l'intérieur et de la décentralisation en date du 31 août 1982, relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers ;

Considérant, en premier lieu, que la circulaire attaquée, en tant qu'elle ne rappelle pas certaines dispositions du troisième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée qu'elle entend commenter, ne constitue pas une décision faisant grief ; que le groupement requérant n'est donc pas recevable à la contester pour ce motif et dans cette mesure ;

Considérant, en second lieu, qu'en précisant au début du paragraphe III du titre I de la circulaire attaquée que l'admission d'un étranger sur le territoire français peut être refusée « lorsque l'authenticité ou la pertinence des documents présentés n'est pas établie », le ministre de l'intérieur et de la décentralisation n'a pas ajouté de condition supplémentaire aux conditions de refus d'admission prévues par la loi, mais s'est borné à tirer les conséquences nécessaires des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, qui énumère les documents dont doit être muni tout étranger qui désire entrer en France ; qu'ainsi, sur ce point, la circulaire attaquée ne fait pas grief au groupement requérant qui n'est donc pas recevable à en demander l'annulation ;

Considérant, en troisième lieu, que le groupement requérant n'est en tout état de cause pas fondé à demander l'annulation de certaines dispositions des paragraphes II et III du titre I de

la circulaire attaquée, qu'il ne désigne d'ailleurs pas précisément, par voie de conséquence de l'annulation du décret du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée ;

Considérant en revanche, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, « en aucun cas le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc [...] » ; qu'en indiquant, dans la suite du paragraphe III du titre I de la circulaire attaquée que « les étrangers non admis étant normalement réticents à l'idée de retourner dans l'État d'où ils proviennent, il apparaît difficile de leur accorder le bénéfice de ce délai de manière automatique[...] » et en disposant que, « par conséquent, le bénéfice de ce droit ne devra être accordé à l'étranger que s'il présente une demande écrite et motivée », le ministre a ajouté aux dispositions législatives qu'il prétendait commenter des règles qui n'y figurent pas ; que ces dispositions ont donc un caractère réglementaire ; que, par suite, le groupement requérant est recevable et fondé à en demander l'annulation comme prises par une autorité incompétente pour les édicter ;

DÉCIDE :

[Annulation des dispositions du paragraphe III du titre I de la circulaire attaquée ; rejet du surplus].

Conseil d'État, 27 septembre 1985, Gisti, FTDA, LDH

N° 44484 et 44485

Publié au Recueil Lebon

M. Azibert, Rapporteur

M. Boyon, Commissaire du gouvernement

M. Coudurier, Président

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, dans sa rédaction issue de la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 : « Pour entrer en France, tout étranger doit être muni : 1° Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, 2° Sous réserve des conventions internationales, des documents prévus par décret en Conseil d'État et relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, aux garanties de son rapatriement ; 3° Des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une. La production des documents, visas et justifications prévus aux alinéas ci-dessus confère le droit d'entrer sur le territoire français. Toutefois, même en cas de production de ceux-ci, l'accès à ce territoire peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public, ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion. Tout refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite, prise par une autorité administrative définie par décret en Conseil d'État, spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce, dont le double est remis à l'intéressé [...] » ; que le décret attaqué, en date du 27 mai 1982, pris pour l'application de l'article 5 précité de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, définit, dans ses articles 1^{er} à 9, les documents nécessaires pour l'entrée en France des étrangers bénéficiaires d'une dispense de visa qui déclarent vouloir effectuer en France un séjour d'une durée n'excédant pas trois mois et précise, dans ses articles 10 à 12, quelles sont les autorités administratives compétentes pour prendre une décision refusant l'entrée d'un étranger sur le territoire français ;

Sur la légalité des dispositions contestées de l'article 2 du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret attaqué : « En fonction de ses déclarations sur les motifs de son voyage, l'étranger doit présenter selon le cas : [...] 3. Pour une visite privée, un certificat d'hébergement signé par la personne qui accueille l'étranger. Ce certificat indique l'identité de l'auteur du certificat et son adresse personnelle, l'identité du bénéficiaire. Il précise les possibilités d'hébergement. Il mentionne, s'il y a lieu, le lien de parenté du signataire du certificat avec la personne hébergée. Si le certificat est souscrit par un ressortissant étranger, il comporte l'indication du lieu, de la date de délivrance et de la durée de validité du titre de séjour de l'intéressé. S'il est souscrit par un Français, il comporte l'indication du lieu et de la date de délivrance d'un document établissant l'identité et la nationalité de celui-ci. Le certificat doit être revêtu du visa du maire de la commune de résidence du signataire après vérification par le maire de l'exactitude des mentions qui y figurent. Le maire peut refuser le visa s'il ressort manifestement de la teneur du certificat que l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales » ;

Considérant, en premier lieu, qu'en imposant au signataire du certificat d'hébergement, lorsqu'il est Français, d'indiquer le lieu et la date de délivrance d'un document établissant son identité et sa nationalité, le décret attaqué n'a méconnu aucune disposition législative ;

Considérant, en second lieu, qu'en disposant que les certificats d'hébergement doivent être revêtus du visa du maire de la commune de résidence du signataire et que le maire peut refuser le visa s'il ressort manifestement de la teneur du certificat que l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales, le décret attaqué s'est borné à organiser les modalités de contrôle de la sincérité des déclarations portées sur lesdits certificats en ce qui concerne l'hébergement des étrangers ; que, ce faisant, il n'a pas excédé les limites de l'habilitation législative qui l'autorisait à « déterminer les documents relatifs [...] aux conditions de séjour » dont doit être muni tout étranger qui désire entrer sur le territoire français ;

Considérant, en troisième lieu, que, dans l'exercice des attributions qui lui sont confiées par l'article 2 du décret attaqué, le maire agit comme agent de l'État ; que la répartition des compétences entre agents de l'État relève du

pouvoir réglementaire ; que, dès lors, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que seule la loi aurait pu confier au maire les attributions en cause ;

Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions de l'article 2 du décret attaqué ne confèrent au maire aucun pouvoir d'investigation particulier et ne peuvent donc avoir pour effet de l'autoriser à exercer un contrôle des conditions d'hébergement proposées par le signataire du certificat selon des modalités qui porteraient atteinte au principe de l'inviolabilité du domicile privé des personnes ;

Considérant, enfin, que le principe d'égalité devant le service ne s'oppose pas à ce que des dispositions différentes soient appliquées à des personnes qui se trouvent dans des situations différentes ; que les étrangers désireux d'entrer sur le territoire français, d'une part, les Français et les étrangers résidant légalement en France, d'autre part, sont placés dans des situations de fait et de droit différentes ; que par suite, en exigeant des étrangers désireux d'entrer sur le territoire français pour y effectuer une visite privée qu'ils fassent la preuve de « conditions normales d'hébergement », alors que les résidents ne sont soumis à aucune obligation analogue, le décret attaqué n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

Sur la légalité de l'article 3 :

Considérant qu'en prévoyant que « lorsque l'entrée en France est motivée par un transit, l'étranger doit justifier qu'il satisfait aux conditions d'entrée dans le pays de destination », les auteurs du décret attaqué n'ont méconnu aucune disposition législative ni aucun principe général du droit ; que la circonstance que, pour l'application de ces dispositions, les autorités administratives françaises puissent être amenées à interpréter la législation d'un pays étranger désigné par une personne en transit comme étant son pays de destination est sans incidence sur la légalité des dispositions en cause ;

Sur la légalité des articles 4, 5 et 6 :

Considérant qu'en disposant, à l'article 4 du décret attaqué, que « les documents relatifs aux garanties de rapatriement doivent permettre à l'étranger qui pénètre en France d'assurer les frais afférents à son retour du lieu situé sur le territoire métropolitain ou dans un département d'outre-mer où il a l'intention de se

rendre jusqu'au pays de sa résidence habituelle », les auteurs dudit décret ont fait une exacte application des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, aux termes duquel, pour entrer en France, tout étranger doit être muni de documents relatifs, s'il y a lieu, aux garanties de son « rapatriement » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du décret attaqué, « le document relatif aux garanties de rapatriement peut être un titre de transport maritime, ferroviaire, routier ou aérien valable pour revenir dans le pays de résidence habituelle. Pour constituer une garantie, ce titre doit porter la mention qu'il n'est pas cessible à un tiers autre que l'autorité administrative française et qu'il ne peut être transformé ou remboursé sans autorisation de l'autorité administrative française » ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions n'imposent aux transporteurs et agents de voyages qui délivrent leurs titres de voyage aux étrangers désireux de résider en France aucune obligation qui serait contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou à un principe du droit international ;

Considérant que, compte tenu des termes de l'habilitation législative figurant à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les auteurs du décret attaqué ont pu légalement prévoir aux articles 5 et 6 dudit décret que les garanties de rapatriement pourraient être, de façon limitative, constituées soit par un titre de transport non cessible, soit par une attestation bancaire garantissant le rapatriement de l'intéressé au cas où celui-ci ne serait pas en mesure d'en assurer lui-même les frais, à l'exclusion d'autres documents ;

Sur la légalité de l'article 9 :

Considérant, d'une part, que le principe posé par les dispositions du préambule de la constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère la constitution du 4 octobre 1958, aux termes desquelles « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » ne s'impose au pouvoir réglementaire, en l'absence de précision suffisante, que dans les conditions et limites définies par les dispositions contenues dans les lois ou dans les conventions internationales incorporées au droit français ; que, par suite, les associations requérantes ne sauraient utilement, pour critiquer la

légalité de l'article 9 du décret attaqué, invoquer ce principe indépendamment desdites dispositions ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte des termes mêmes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 que les documents relatifs à l'objet et aux conditions de séjour, ainsi qu'aux garanties de rapatriement ne sont exigés d'un étranger qui désire entrer en France que « sous réserve des conventions internationales » ; que cette réserve vise en particulier la Convention de Genève du 25 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, dont les stipulations font obstacle à ce que les documents en cause puissent être exigés des personnes qui, demandant à entrer sur le territoire français, peuvent prétendre à la qualité de réfugiés au sens de l'article 1^{er} de la Convention ; que, cependant, alors surtout que la réserve relative aux conventions internationales est reprise à l'article 1^{er} du décret attaqué, les dispositions des articles 1^{er} à 6 dudit décret n'ont pas pour objet d'imposer à ces personnes, pour être admises sur le territoire français, les documents visés aux articles 2, 4, 5 et 6 du même décret, relatifs à l'objet et aux conditions de leur séjour, ainsi qu'aux garanties de leur rapatriement ; que, par suite, l'article 9 du décret attaqué n'avait pas à dispenser expressément les personnes pouvant prétendre au bénéfice de la Convention de Genève de la présentation de documents qu'aucune disposition du même décret ne leur imposait de produire ;

Sur la légalité de l'article 11 :

Considérant que les dispositions de l'article 11 du décret attaqué, aux termes desquelles « lorsque le contrôle des personnes à la frontière est assuré par les fonctionnaires des douanes, la décision de refus d'entrée en France opposée à l'étranger est prise, sous réserve des dispositions de l'article 12 du présent décret, par le fonctionnaire investi des fonctions de chef de poste ou par le fonctionnaire désigné par lui titulaire du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur », ne sont contraires à aucune disposition législative ;

Sur la légalité de l'article 12 :

Considérant qu'aux termes de l'article 12 du décret attaqué, « lorsque l'étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, la décision de refus d'entrée en France ne peut être prise que par

le ministre de l'intérieur, après consultation du ministre des relations extérieures » ;

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré par les requérants de ce que l'article 12 du décret devrait être annulé par voie de conséquence de l'annulation de l'article 9 du même décret ne peut qu'être rejeté ;

Considérant, en second lieu, que l'article 12 du décret ne comporte aucune disposition relative aux conditions auxquelles peut être subordonnée une décision de refus d'entrée en France opposée à un étranger demandant à bénéficier du droit d'asile et se borne à définir l'autorité compétente et la procédure à suivre pour prendre une telle décision dans les cas où les dispositions légalement applicables le permettent, compte tenu notamment des stipulations des conventions internationales relatives aux réfugiés ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations ne saurait être accueilli ;

Considérant, enfin, que si, en vertu du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 précitée, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, « reconnaît la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat du Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés ou qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer au directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides des pouvoirs en matière d'admission au séjour sur le territoire français des étrangers ; qu'ainsi, en confiant au ministre de l'intérieur, normalement compétent en matière de police des étrangers, le pouvoir de décider un refus d'entrée sur le territoire français des demandeurs d'asile, le décret attaqué n'a pas méconnu les dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 ni celles d'aucun autre texte législatif ;

DÉCIDE :

[Rejet de la requête]

Conseil d'État, 26 septembre 1986,

Gisti

N° 65749

Publié au Recueil Lebon

M. Errera, Rapporteur

M. Vigouroux, Commissaire du gouvernement

M. Laurent, Président

Considérant que l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1984, qui a pour objet de remplacer le chapitre II de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 concernant les différentes catégories de titres de séjour pouvant être délivrés aux étrangers, institue, d'une part, une « carte de séjour temporaire » dont la validité ne peut être supérieure à un an et qui est renouvelable, et, d'autre part, une « carte de résident » valable dix ans, que l'autorité administrative compétente peut délivrer aux étrangers justifiant notamment d'une résidence régulière ininterrompue de trois ans au moins ; que l'article 15 nouveau de l'ordonnance dispose que cette dernière carte est délivrée « de plein droit » et sans condition de durée de résidence à neuf catégories d'étrangers remplissant les conditions qu'il énumère ; qu'il ressort de l'ensemble des dispositions de ces textes, éclairées par les travaux préparatoires, que les étrangers justifiant appartenir à l'une de ces catégories doivent être entrés régulièrement en France et y séjourner régulièrement, ou avoir bénéficié d'une mesure de régularisation ;

Considérant que le décret du 4 décembre 1984, pris pour l'application de ces nouvelles dispositions législatives et modifiant le décret du 30 juin 1946, subordonne, par l'article 7 dont la légalité n'est pas contestée par le groupement requérant, la délivrance de la carte de séjour temporaire à la production des documents justifiant que le demandeur est entré régulièrement en France et d'un certificat médical délivré dans les conditions fixées par un arrêté du ministre de la santé ; qu'il suit de là que, si l'article 11 nouveau du décret du 30 juin 1946 prescrit la production des mêmes pièces par les candidats à la carte de résident se trouvant dans l'une des cinq premières des neuf catégories énumérées à l'article 15 susmentionné de l'ordonnance, cette exigence ne peut

concerner que ceux d'entre eux qui ne sont pas déjà titulaires, à la date de leur demande, d'une carte de résident temporaire ou d'un titre équivalent ; que l'obligation pour ces derniers de se soumettre à un examen médical a pu légalement être imposée, dans l'intérêt de la santé publique, par voie réglementaire, dès lors que la délivrance de la carte de résident n'est pas subordonnée au résultat de l'examen ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le groupement requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions attaquées des 2° et 3° de l'article 11 du décret du 30 juin 1946, telles qu'elles résultent du décret du 4 décembre 1984, ajoutent illégalement des conditions supplémentaires à l'obtention de la carte de résident par les personnes visées à l'article 15 nouveau de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés est rejetée.

**Conseil d'État,
25 septembre 1987,**

Gisti

N° 66708

M. Bordry, Rapporteur

M. Vigouroux, Commissaire du gouvernement

Considérant en premier lieu que la circulaire du ministre de l'intérieur et de la décentralisation et du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale du 4 janvier 1985, relative à la mise en œuvre de la procédure d'introduction en France des membres de la famille des ressortissants étrangers a été prise pour l'application du décret n° 84-1080 du 4 décembre 1984 modifiant le décret n° 76-383 du 29 avril 1976, relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France ; que, par une décision en date du 26 septembre 1986, le Conseil d'État statuant au contentieux a rejeté le recours pour excès de pouvoir de l'association requérante tendant à l'annulation dudit décret du 4 décembre 1984 ; que le moyen tiré de ce que la circulaire attaquée aurait été prise sur le fondement d'un décret illégal, lequel se réfère exclusivement aux moyens développés dans ledit recours doit, dès lors, être rejeté ;

Considérant en second lieu qu'il résulte du décret du 29 avril 1976 modifié par le décret du 4 décembre 1984 que, sous réserve des engagements internationaux de la France, la décision autorisant le séjour, au titre du regroupement familial, des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France est prise alors que les personnes concernées ne sont pas encore entrées en France, sous réserve des seuls cas prévus à l'article 2-1 dudit décret et relatif aux membres de la famille d'un ressortissant étranger qui se trouvent en France dans les conditions définies audit article ; que les troisième et quatrième alinéas du préambule de la circulaire attaquée se bornent à reproduire lesdites dispositions et sont dépourvus de tout caractère réglementaire ; que l'association requérante n'est dès lors pas recevable à en demander l'annulation ;

Considérant en troisième lieu que ledit décret du 29 avril 1976 ne s'appli-

que que sous réserve des engagements internationaux de la France ; que les ressortissants algériens sont soumis aux seules dispositions de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 publié par le décret du 18 mars 1969, complété par l'échange de lettres des 26 et 27 décembre 1978 et 20 décembre 1979, publié par le décret du 31 décembre 1979 ; que la mention, au onzième alinéa du paragraphe 1-1 de la circulaire attaquée, de diverses circulaires intervenues en la matière ne peut avoir pour effet de conférer auxdites circulaires une valeur réglementaire ;

Considérant en quatrième lieu qu'il résulte de l'article 1^{er}-2 du décret du 29 avril 1976 modifié par le décret du 4 décembre 1984 que le droit précité au regroupement familial peut être refusé si « l'étranger concerné ne dispose pas de ressources stables suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille » ; qu'en relevant que cette condition « conduit à écarter » les demandes des travailleurs saisonniers, des étudiants autorisés à travailler, des titulaires d'une autorisation provisoire de travail, des boursiers et stagiaires en formation ou perfectionnement professionnel et des demandeurs d'emploi, les auteurs de la circulaire attaquée n'ont pas entendu édicter une exclusion de principe des personnes entrant dans ces catégories, mais rappeler que leur situation implique le plus souvent qu'elles ne remplissent pas les conditions de ressources requises ; que le cas des étudiants non autorisés à travailler relève du paragraphe 3.2.2 de la circulaire attaquée relatif aux étrangers non travailleurs salariés dont la requête ne conteste pas la légalité ; que le cas du conjoint étranger venant rejoindre en France un étudiant étranger afin d'y exercer une activité salariée relève en tant que tel des dispositions générales relatives à l'entrée des salariés étrangers en France, et n'avait pas à être traité par la circulaire attaquée ;

Considérant qu'il incombe à l'administration d'apprécier sous le contrôle du juge, le caractère stable et suffisant des ressources précitées ; que les dispositions du second alinéa du paragraphe 3.2.1. de la circulaire attaquée n'ont ni pour objet ni pour effet de prescrire à l'administration d'écarter la demande d'un travailleur salarié ne travaillant pas à temps complet, dès lors que ses ressources présenteraient un caractère stable et suffisant ;

Considérant en cinquième lieu qu'il résulte de l'article 1^{er}-3 du décret précité que le regroupement familial peut être refusé si « les conditions de logement que l'étranger propose d'assurer à sa famille sont inadaptées » ; qu'en mentionnant que « le demandeur peut être soit propriétaire d'un logement libre, soit locataire soit titulaire d'une promesse ferme de location », le premier alinéa du paragraphe 3.3 de la circulaire attaquée n'a eu ni pour objet ni pour effet d'exclure d'autres titres juridiques à disposer d'un logement ; que la mention, contenue dans le troisième alinéa du même paragraphe, des normes fixées pour obtenir le bénéfice de l'allocation-logement n'a la valeur que d'une référence pratique et ne saurait exclure l'utilisation d'autres critères pour permettre à l'administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, l'adaptation des conditions de logement que le travailleur salarié étranger se propose d'assurer à sa famille ; que l'entrée et le séjour des étrangers en France étant régis par une législation et une réglementation qui leur sont propres, le moyen tiré d'une discrimination entre Français et étrangers est inopérant ; que les dispositions précitées ne méconnaissent pas non plus le droit des étrangers de mener une vie familiale normale ;

Considérant en sixième lieu que le troisième alinéa du paragraphe 4.2 de la circulaire attaquée relatif à la constitution du dossier a pu prévoir que les travailleurs salariés devraient produire le bulletin de paie des trois mois précédents et les étrangers exerçant une activité non salariée ou n'exerçant pas une activité professionnelle la justification de leurs revenus de l'année précédente sans opérer en l'espèce de « discrimination » illégale, compte tenu des situations différentes dans lesquelles se trouvent ces deux catégories d'intéressés ;

Considérant en septième lieu que le premier alinéa du paragraphe 4.3.1 de la circulaire attaquée a pu légalement prévoir que les centres régionaux de l'office national d'immigration assureraient le contrôle du logement ; que l'allégation de l'association requérante selon laquelle cette disposition serait « porteuse de voie de fait » est dépourvue de tout fondement ;

Considérant en huitième lieu que le premier alinéa du paragraphe 7 de la circulaire attaquée relatif à la procédure exceptionnelle d'admission au

séjour se borne à rappeler les dispositions précitées de l'article 2.1 du décret du 29 avril 1976 modifié par le décret du 4 décembre 1984 ;

Considérant enfin qu'en recommandant à l'administration d'examiner avec bienveillance les conditions de logement des étrangers qui ont formulé une demande d'admission au séjour avant l'entrée en vigueur du décret du 4 décembre 1984 « dans le cas où la personne rejointe, présente en France depuis plus de dix ans, est inscrite sur le fichier des mal-logés et a fait des efforts significatifs pour rechercher un logement adapté aux normes en vigueur », le deuxième alinéa du paragraphe 8 de la circulaire attaquée n'a pas institué de discrimination illégale et n'édicte pas de dispositions réglementaires ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation des dispositions attaquées de la circulaire ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés est rejetée.

Conseil d'État, 21 octobre 1988, Ministre de l'intérieur c/Campopiano

N° 90239

M. Rossi, Rapporteur

M. Vigouroux, Commissaire du gouvernement

Sur l'intervention du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés ;

Considérant que cette association a intérêt au maintien du jugement attaqué ; qu'ainsi, son intervention est recevable ;

Sur le recours du ministre de l'intérieur :

Considérant que si l'article 25, 2°, 3° et 7° de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans sa rédaction résultant des lois du 29 octobre 1981 et 17 juillet 1984 interdisait l'expulsion des étrangers résidant habituellement en France depuis qu'ils ont atteint l'âge de 10 ans, depuis plus de quinze ans ou qui n'ont pas été condamnés définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis ou bien à plusieurs peines d'emprisonnement sans sursis au moins égales, ces dispositions ont été modifiées par la loi du 9 septembre 1986 qui a limité l'interdiction « à l'étranger qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituellement en France depuis qu'il a atteint l'âge de dix ans ou depuis plus de dix ans et qui n'a pas été condamné définitivement pour crime ou délit à une peine au moins égale à six mois d'emprisonnement sans sursis ou un an avec sursis ou à plusieurs peines d'emprisonnement au moins égales, au total, à ces mêmes durées » ;

Considérant que l'expulsion d'un étranger n'a pas le caractère d'une sanction au sens de l'article 7 de la convention européenne des droits de l'homme, mais d'une mesure de police exclusivement destinée à protéger l'ordre et la sécurité publics ; que, dès lors, les dispositions précitées de la loi du 9 septembre 1986, publiées au Journal Officiel le 12 septembre suivant, qui sont entrées en vigueur dans le délai prévu par le décret du 5 novembre 1870 et qui n'ont pas le caractère d'une mesure organisant l'exercice d'une liberté publique,

pouvaient dès l'expiration de ce délai être appliquées à des étrangers remplissant les conditions fixées par elles, quelle que fût la date des condamnations retenues à leur rencontre ; qu'il suit de là que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rouen s'est fondé sur la circonstance que les condamnations pénales retenues à l'encontre de M. Campopiano étaient antérieures à l'intervention de la loi précitée pour annuler l'arrêté du ministre de l'intérieur du 10 février 1987 prononçant l'expulsion de l'intéressé ;

Considérant toutefois, qu'il appartient au Conseil d'État, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. Campopiano devant le tribunal administratif de Rouen ;

Considérant qu'il n'est pas contesté que M. Campopiano s'est rendu coupable en 1982 et 1984, d'actes portant atteinte à la sécurité des biens, en se rendant coupable notamment de vol, de recels, accompagnés de dégradations volontaires de biens immobiliers ; que le total des condamnations prononcées par l'autorité judiciaire excède six mois ; qu'ainsi, compte tenu de la nature et de la répétition de ces faits, le ministre de l'intérieur, qui a pris sa décision au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, pouvait légalement, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, prononcer l'expulsion de M. Campopiano par l'arrêté du 10 février 1987 ; qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué le tribunal administratif de Rouen a annulé sa décision en date du 10 février 1987 ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés est admise.

Article 2 : Le jugement en date du 10 juillet 1987 du tribunal administratif de Rouen est annulé.

Article 3 : La demande présentée par M. Campopiano devant le tribunal administratif de Rouen et le surplus des conclusions de sa requête sont rejetés.

Conseil d'État, Assemblée, 29 juin 1990,

Gisti

N° 78519

Publié au Recueil Lebon

M. Errera, Rapporteur

M. Abraham, Commissaire du gouvernement

M. Long, Président

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

Sur les conclusions tendant à l'annulation des 7^e et 10^e alinéas du paragraphe 2-2-1-2 de la circulaire du 14 mars 1986 :

Considérant que si l'article 7 de la déclaration de principes relative à la coopération économique et financière entre la France et l'Algérie du 19 mars 1962 reconnaît aux ressortissants algériens résidant en France les mêmes droits qu'aux nationaux français à l'exception des droits politiques, les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants algériens en France sont régies par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 et les conventions qui l'ont modifié ; qu'aux termes de l'article 7 b) dudit accord dans la rédaction issue de son premier avenant du 22 décembre 1985 : « Les ressortissants algériens désireux d'exercer une activité professionnelle salariée reçoivent, après le contrôle médical d'usage et sur présentation d'un contrat de travail visé par les services du ministre chargé des travailleurs immigrés un certificat de résidence valable un an pour toutes professions et toutes régions, renouvelable et portant la mention « salarié » ; cette mention constitue l'autorisation de travail exigée par la législation française » ; qu'en précisant que, pour l'application de cette disposition l'autorisation de travail serait délivrée selon les instructions applicables aux étrangers relevant du régime général et en tenant compte notamment, comme le prévoit l'article R.341-4 du code du travail, de la situation de l'emploi, les auteurs de la circulaire attaquée se sont bornés à interpréter exactement les stipulations de l'accord ; que, les dispositions critiquées de la circulaire étant ainsi dépourvues de caractère réglementaire, le groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés n'est pas recevable à en demander l'annulation ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation du 24^e alinéa du paragraphe 2.2.1.2 relatif aux autorisations provisoires de travail accordées aux étudiants algériens :

Considérant que le protocole annexé au premier avenant à l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 ne comporte, en ce qui concerne les ressortissants algériens admis à séjourner en France comme étudiants, aucune stipulation qui, lorsqu'ils entendent exercer une activité salariée à titre accessoire, en même temps qu'ils poursuivent leurs études, subordonne l'exercice de cette activité à l'autorisation de travail exigée par la législation française ; qu'en prévoyant que les étudiants algériens voulant travailler seraient soumis à un régime comportant des autorisations provisoires de travail délivrées dans les conditions fixées par les circulaires des 24 février 1976 et 1^{er} août 1985, lesquelles disposent qu'il sera tenu compte notamment de la situation de l'emploi, et en abrogeant sur ce point la circulaire du 12 mars 1979 qui constatait qu'ils étaient dispensés d'une telle autorisation par l'article 7 de la déclaration de principes du 19 mars 1962, la circulaire a édicté une règle contraire aux conventions internationales applicables aux intéressés ; que le groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés est, par suite, recevable et fondé à en demander l'annulation sur ce point ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation des dispositions du premier alinéa du paragraphe 3.1.1 en tant qu'elles incluent, parmi les membres de la famille susceptibles de bénéficier du regroupement familial, les « enfants mineurs de dix-huit ans » :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 4 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, dans la rédaction résultant du premier avenant audit accord : « Les membres de la famille qui s'établissent en France sont en possession d'un certificat de résidence de même durée de validité que celui de la personne qu'ils rejoignent » ; qu'aux termes du premier alinéa du titre II du protocole annexé audit avenant : « Les membres de la famille s'entendent du conjoint d'un ressortissant algérien, de ses enfants mineurs ainsi que des enfants de moins de dix-huit ans dont il a juridiquement la charge en vertu d'une décision de l'autorité judiciaire algé-

rienne » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les auteurs dudit avenant et du protocole annexé n'ont pas entendu modifier les stipulations antérieurement en vigueur de l'accord du 27 décembre 1968 qui s'appliquaient au conjoint et aux enfants mineurs de moins de dix-huit ans ; que, par suite, en indiquant qu'il fallait entendre par enfants mineurs les enfants mineurs de 18 ans, et non ceux de 19 et 21 ans conformément au droit algérien, les auteurs de la circulaire attaquée se sont bornés à interpréter exactement les termes de la convention franco-algérienne ; que la circulaire est donc sur ce point dépourvue de caractère réglementaire ; que le groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés n'est, par suite, pas recevable à en demander l'annulation ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation des dispositions du troisième alinéa du paragraphe 2.2. 1.1 et de l'avant-dernier alinéa du paragraphe 2.2.4 de la circulaire attaquée relatives au refus de délivrance d'un certificat de résidence d'un an ou un certificat de résidence de 10 ans si la présence en France de l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public :

Considérant qu'aucune disposition de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié par le premier avenant et le protocole du 22 décembre 1985 ne prive l'administration française du pouvoir qui lui appartient, en application de la réglementation générale relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, de refuser l'admission au séjour d'un ressortissant algérien en se fondant sur la circonstance que sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public ; qu'ainsi, et alors même que l'accord susmentionné ne prévoyait pas une telle possibilité, les auteurs de la circulaire attaquée n'ont édicté sur ce point aucune règle nouvelle dont le groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés serait recevable à contester la légalité ;

Sur les autres dispositions de la circulaire attaquée :

Considérant que si l'association requérante soutient que l'ensemble de la circulaire devrait être annulé en raison de l'incompétence des ministres signataires, elle ne précise pas les dispositions de ladite circulaire, autres que celles précédemment analysées, qui auraient un caractère réglementaire ; qu'elle n'est par suite,

pas recevable à demander cette annulation ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le 24^e alinéa du paragraphe 2.2.1.2 de la circulaire en date du 14 mars 1986 du ministre de l'intérieur et de la décentralisation et du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, relatif à la délivrance d'autorisations provisoires de travail aux étudiants algériens, est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête du groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés – GISTI – est rejeté.

Conseil d'État,
22 mai 1992,
Gisti

N° 87043

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon

M. Errera, Rapporteur

M. Abraham, Commissaire du gouvernement

M. Combarous, Président

Considérant que, par une circulaire du 28 novembre 1986, le ministre de l'intérieur a soumis à l'obligation de visa préfectoral pour leurs déplacements hors de France certaines catégories de ressortissants étrangers résidant en France ; que ces dispositions, qui constituent des restrictions à la liberté fondamentale d'aller et de venir, laquelle n'est pas limitée au territoire national, mais comporte également le droit de le quitter, ne sont prévues par aucun texte et ont le caractère de mesures susceptibles d'être déferées au juge de l'excès de pouvoir ; que le ministre de l'intérieur ne tenait d'aucune disposition législative le pouvoir d'édicter de telles règles ; que, par suite, le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés est fondé à demander l'annulation des dispositions de ladite circulaire relatives au visa de sortie de France comme entachées d'incompétence ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les dispositions de la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 1986 relatives au visa de sortie des ressortissants étrangers résidant en France sont annulées.

Conseil d'État,
23 septembre 1992,
Gisti et MRAP

N° 120437 et 120737

Publié au Recueil Lebon

M. Robineau, Rapporteur

M. Kessler, Commissaire du gouvernement

Mme Bauchet, Président

SCP Waquet, Farge, Hazan, SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, Avocats

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre la même circulaire ; qu'il y a lieu de les joindre pour être statué par une seule décision ;

Considérant que la circulaire en date du 24 septembre 1990 par laquelle le ministre de l'éducation nationale a demandé aux établissements d'enseignement supérieur de suspendre toute coopération scientifique et technique avec l'Irak et d'interdire aux ressortissants de ce pays de s'inscrire pour l'année universitaire 1990-1991 n'est pas détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France et échappe ainsi à tout contrôle juridictionnel ; que, par suite, la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des requêtes du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) et du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette circulaire ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) et du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) sont rejetées.

**Conseil d'État, Section,
23 avril 1997,**

Gisti

N° 163043

Publié au Recueil Lebon

M. Errera, Rapporteur

M. Abraham, Commissaire du gouvernement

M. Gentot, Président

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : « Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution » ; que le ministre des affaires étrangères et le ministre du travail n'avaient pas compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte l'exécution du décret attaqué ; qu'ainsi le moyen tiré du défaut de contresignation de ces deux ministres doit être écarté ;

Considérant que le décret attaqué définit les titres et documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France en vue de leur affiliation à un régime de sécurité sociale ; qu'il a été pris en application de l'article L. 115-6 du code de la sécurité sociale issu de l'article 36 de la loi susvisée du 24 août 1993 qui subordonne cette affiliation à la régularité de la situation des intéressés ; qu'ainsi le moyen tiré d'une prétendue violation du onzième alinéa du préambule de la Constitution aux termes duquel la nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs » est en tout état de cause inopérant ;

Considérant qu'aux termes de l'article 4-1 de la convention n° 118 de l'organisation internationale du travail du 28 juin 1962 : « En ce qui concerne le bénéfice des prestations, l'égalité de traitement doit être assurée sans condition de résidence. Toutefois, elle peut être subordonnée à une condition de résidence, en ce qui concerne les prestations d'une branche de sécurité sociale déterminée, à l'égard des ressortissants de tout Membre dont la législation subordonne l'octroi des prestations de la même branche à une condition de résidence sur son territoire » ; que la définition des titres et documents susmentionnés n'est pas contraire aux stipulations

précitées, qui produisent des effets directs à l'égard des particuliers ;

Considérant qu'aux termes de l'article 24-1 de la convention relative aux droits de l'enfant en date du 26 janvier 1990 : « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services » ; qu'aux termes de l'article 26-1 de la même convention : « Les États parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale » ; qu'aux termes de l'article 27-1 de la même convention : « Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision individuelle ou réglementaire ;

Considérant que le décret attaqué doit être regardé comme réservant les droits des ressortissants des États ayant conclu des accords d'association ou de coopération avec les Communautés européennes ; qu'ainsi le moyen tiré de ce qu'il aurait des effets discriminatoires à l'égard de ces ressortissants ne peut être accueilli ;

Considérant, enfin que le décret attaqué ne fait obstacle ni au droit à la prolongation des prestations d'assurances maladie, maternité, invalidité, décès prévue par l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale au profit des personnes qui cessent de relever du régime général ou des régimes qui lui sont rattachés, ni aux droits à prestations nés de cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 1993 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) est rejetée.

**Conseil d'État,
18 juin 1997,**

Gisti et FTDA

N° 162517 et 162518

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon

M. de L'Hermite, Rapporteur

M. Delarue, Commissaire du gouvernement

M. Vught, Président

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre le même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 15 *bis* de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 dans sa rédaction issue de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 : « [...] La carte de résident ne peut être délivrée à un ressortissant étranger qui vit en état de polygamie ni aux conjoints d'un tel ressortissant. Une carte de résident délivrée en méconnaissance de ces dispositions doit être retirée. » ; qu'aux termes de l'article 16 de ladite ordonnance : « La carte de résident est valable dix ans. Sous réserve des dispositions de l'article 15 *bis* [...] elle est renouvelée de plein droit. » ; qu'aux termes de l'article 37 de ladite ordonnance : « Les dispositions sur le retrait des titres de séjour prévues à l'article 15 *bis* dans leur rédaction issue de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France ne sont applicables qu'à des étrangers ayant reçu un titre de séjour après l'entrée en vigueur de la présente loi. » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 11 du décret attaqué : « Pour l'application des dispositions du premier alinéa de l'article 16 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée, l'étranger présente à l'appui de sa demande de renouvellement de carte de résident : [...] 2° S'il est marié et ressortissant d'un État dont la loi autorise la polygamie, une déclaration sur l'honneur selon laquelle il ne vit pas en France en état de polygamie » ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions précitées de l'ordonnance du 2 novembre 1945 que l'administration peut légalement refuser le renouvellement de la carte de résident d'un ressortissant étranger

vivant en état de polygamie ou de ses conjoints quelle que soit la date de la délivrance de ce titre de séjour ; que par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions précitées du décret attaqué seraient contraires à celles de l'article 16 de ladite ordonnance aux termes desquelles la carte de résident est renouvelable de plein droit doit être écarté ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 32 de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 : « Lorsqu'il a été admis à séjourner en France en application des dispositions de l'article 31 bis, le demandeur d'asile est mis en possession d'un document provisoire de séjour lui permettant de solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Lorsque cet office a été saisi d'une telle demande de reconnaissance le demandeur d'asile est mis en possession d'une nouvelle autorisation provisoire de séjour. Cette autorisation est renouvelée jusqu'à ce que l'office français de protection des réfugiés et apatrides statue et, si un recours est formé devant la commission des recours, jusqu'à ce que la commission statue. (...) Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, et notamment la nature et la durée de validité des documents de séjour remis aux demandeurs d'asile ainsi que le délai dans lequel ils doivent présenter à l'office français de protection des réfugiés et apatrides la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. » ;

Considérant qu'en subordonnant la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour intitulé « récépissé de demande d'asile » à la présentation par le demandeur d'un certificat émanant des autorités compétentes pour statuer sur l'octroi de la qualité de réfugié ou à l'enregistrement de la requête adressée à ces autorités, les dispositions litigieuses de l'article 12 du décret attaqué, qui n'ont d'autre objet que de permettre à l'administration de vérifier l'existence des conditions légales permettant cette délivrance ou ce renouvellement, n'instituent aucune condition supplémentaire à celles auxquelles les dispositions précitées de l'article 32 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 soumettent la délivrance des titres de séjour aux demandeurs d'asile dès lors que l'office français de protection des

réfugiés et apatrides est tenu d'accuser réception sans délai des demandes dont il est saisi ; que par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait lesdites dispositions doit être écarté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés et l'association France Terre d'Asile ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret n° 94-768 du 2 septembre 1994 ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés et de l'association « France Terre d'Asile » sont rejetées.

Conseil d'État, 30 septembre 1998, Gisti

N° 164287

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon

M. Vught, Président

M. Ribadeau Dumas, Rapporteur

M. Abraham, Commissaire du gouvernement

Considérant que la circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville en date du 7 novembre 1994, relative au regroupement familial, a été prise pour l'application des articles 29, 30 et 30 *bis* de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945, issus de la loi du 24 août 1993, et du décret susvisé du 7 novembre 1994 ; que par une décision en date du 28 septembre 1998, le Conseil d'État statuant au contentieux a rejeté le recours pour excès de pouvoir de l'association requérante tendant à l'annulation dudit décret ; que le moyen, tiré de ce que la circulaire attaquée aurait été prise pour l'application d'un décret illégal, qui se réfère exclusivement aux moyens développés dans ledit recours, doit dès lors être écarté pour les mêmes motifs ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 29 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, le regroupement familial peut être refusé si « le demandeur ne justifie pas de ressources personnelles stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille », et « sont prises en compte toutes les ressources du demandeur » ; qu'en vertu de l'article 9 du décret du 7 novembre 1994, le demandeur salarié doit notamment produire, à l'appui de sa demande, les bulletins de paie qu'il a reçus pendant l'année précédant ladite demande ; qu'en précisant, par des dispositions qui ne portent pas atteinte au droit des demandeurs au respect de leur vie privée, que l'administration pourra, afin d'apprécier la stabilité et le caractère suffisant des ressources de l'intéressé, se fonder non seulement sur les ressources perçues par ce dernier pendant l'année précédant sa demande, mais aussi sur sa situation antérieure, ainsi que sur son avenir professionnel prévisible dans un futur proche, et prendre en compte non seulement le montant des ressour-

ces de l'intéressé, mais aussi les dépenses qu'il est tenu de prendre en charge en raison de sa situation personnelle dès lors qu'elles apparaîtraient excessives ou manifestement disproportionnées, la circulaire attaquée, qui se borne à interpréter les dispositions législatives applicables, n'a pas énoncé de dispositions réglementaires ;

Considérant que la circulaire attaquée prévoit au a) de sa partie III C 1.2 que ses destinataires ne doivent pas opposer de refus de principe aux titulaires d'emplois temporaires ou à durée déterminée ; qu'ainsi, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le b) de la même partie édicterait des dispositions à caractère réglementaire ayant pour objet d'exclure du bénéfice du regroupement familial certaines catégories de travailleurs en situation précaire ;

Considérant qu'aux termes du c) de la partie III C 1.2 : « Certains étudiants, boursiers ou non, ou en stage de perfectionnement professionnel, peuvent, sous ce statut, être autorisés temporairement à exercer une activité salariée pour pallier une diminution de leurs ressources ou le cas échéant en occupant des fonctions liées à leurs études. Toutefois, dans la quasi-totalité des cas, vous constaterez que le contrat de travail qu'ils détiennent, lié à la période de leurs études, est précaire et ne dépasse pas l'année civile, donc n'apporte aucune garantie de stabilité. C'est pourquoi vous devrez leur opposer un refus motivé sur ce chef » ; qu'en énonçant ainsi que les autorités compétentes pour statuer sur une demande de regroupement familial seront conduites à rejeter cette demande lorsque les conditions qui leur imposeraient d'y faire droit ne sont pas réunies, alors que ces autorités ne sont en principe jamais tenues de rejeter une demande de titre de séjour, les auteurs de la circulaire ont édicté des dispositions réglementaires alors qu'ils n'étaient pas compétents à cet effet ; que ces dispositions doivent par suite être annulées ;

Considérant qu'il résulte des termes de la partie IV C 1 de la circulaire attaquée, que lorsqu'une demande de regroupement familial concerne des personnes résidant déjà sur le territoire français, il ne pourra lui être donné satisfaction que dans la mesure où le demandeur présente notamment, à l'appui de sa requête, le titre de séjour de son conjoint et, le cas échéant, les justificatifs de l'entrée et du séjour

réguliers en France des enfants mineurs qui pourraient bénéficier de la procédure ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'administration n'est en principe jamais tenue de rejeter une demande de titre de séjour ; que par suite, en fixant les conditions que doivent remplir les personnes qui sollicitent le regroupement familial à titre dérogatoire, lorsqu'elles ne répondent pas aux conditions légales leur donnant droit à l'obtenir, les auteurs de la circulaire ont édicté des dispositions réglementaires alors qu'ils n'étaient pas compétents à cet effet ; que ces dispositions doivent par suite être annulées ;

Considérant qu'il résulte des termes de l'article 29 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et de l'article 10 du décret du 7 novembre 1994, que les autorités compétentes pour statuer sur une demande de regroupement familial peuvent rejeter une telle demande si le demandeur ne dispose pas d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France et que les conditions de logement dont dispose la famille du demandeur doivent être appréciées, compte tenu de la composition de sa famille, par référence aux conditions de salubrité et d'occupation fixées, en application de l'article L 542-2 du code de la sécurité sociale, pour l'ouverture du droit à l'allocation de logement familiale ; qu'aux termes de l'article D. 542-14 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de la circulaire attaquée, le logement au titre duquel le droit à l'allocation de logement familiale est ouvert doit, notamment, « présenter une surface habitable globale au moins égale à vingt-cinq mètres carrés pour un ménage sans enfants ou deux personnes, plus neuf mètres carrés par personne en plus dans la limite de soixante-dix-neuf mètres carrés pour huit personnes et plus » ; qu'en énonçant, dans son annexe 3, parmi les conditions de surface exigées pour obtenir le bénéfice de l'allocation de logement familiale, une surface de cinq mètres carrés par personne supplémentaire au-delà de huit personnes présentes dans le logement alors que cette condition ne résulte pas des dispositions précitées, la circulaire attaquée méconnaît les dispositions susanalysées de l'article 10 du décret du 7 novembre 1994 ; que par suite, le 2° de l'annexe 3 de la circulaire attaquée est entaché d'illégalité et doit être annulé ;

Considérant qu'aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 2 novembre

1945 : « Les étrangers sont, en ce qui concerne leur entrée et leur séjour en France, soumis aux dispositions de la présente ordonnance, sous réserve des conventions internationales ou des lois et règlements spéciaux y apportant dérogation » ; que l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 susvisé régit d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France ; qu'il suit de là que les dispositions de l'ordonnance précitée, relatives au regroupement familial, ne sont pas applicables aux ressortissants algériens, lesquels relèvent à cet égard des règles fixées par l'accord susmentionné ;

Considérant que si la circulaire attaquée prévoit, au dernier paragraphe de sa partie III C 5 que le regroupement familial devra être autorisé préalablement à l'entrée en France de ses bénéficiaires lorsque le demandeur est de nationalité algérienne, il résulte des stipulations de l'accord franco-algérien, dans sa rédaction applicable à la date de la circulaire attaquée, que ses signataires ont entendu soumettre le bénéfice du regroupement familial à l'égard des membres des familles des ressortissants algériens à la condition qu'ils ne soient pas présents en France lors de l'examen de leur demande ; que par suite, les auteurs de la circulaire attaquée, qui ont fait une exacte interprétation des termes de la convention susanalysée, n'ont pas entendu soumettre les ressortissants algériens à des conditions nouvelles ;

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa du paragraphe IV-A-3.3 de la circulaire attaquée : « s'agissant du rejet d'une demande présentée par un ressortissant algérien pour l'un ou l'autre des motifs énumérés aux 1° à 5° de l'article 29-I de l'ordonnance, la notification fera mention du motif sans référence à l'article 29-I, mais en mentionnant les dispositions de l'accord franco-algérien ... » ; que les règles posées par les stipulations de cet accord permettant de fonder légalement chacun des motifs de refus envisagés aux cinq premiers alinéas de l'article 29-I, et notamment, comme il a été dit ci-dessus, celui relatif à la condition que les membres de la famille ne soient pas présents en France lors de l'examen de leur demande, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de la circulaire attaquée auraient pour objet d'appliquer aux ressortissants

algériens des dispositions qui ne leur sont pas applicables ;

Considérant qu'en indiquant, à l'avant-dernier paragraphe de la partie III D, certaines des situations qui pourront conduire les autorités compétentes à donner une suite favorable à une demande de regroupement d'une partie de la famille dans le cas où une demande de regroupement de toute la famille pourrait être rejetée, les auteurs de la circulaire attaquée n'ont édicté aucune disposition à caractère réglementaire ;

Considérant que le paragraphe IV A 1.2.1 de la circulaire attaquée se borne, sur le point critiqué par la requête, à reprendre les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 7 novembre 1994 ; qu'il est dès lors dépourvu de caractère réglementaire ;

Considérant que si la partie IV A 1.2.5 de la circulaire attaquée omet de mentionner, parmi les justificatifs de logement susceptibles d'être présentés par l'auteur d'une demande de regroupement familial, les pièces attestant de ce que l'intéressé est hébergé à titre gratuit par une autre personne, il résulte de l'examen de la circulaire que ses auteurs n'ont pas entendu exclure les personnes logées à titre gratuit de la possibilité d'obtenir le regroupement familial, dès lors qu'ils prévoient expressément que cette forme de logement « n'est pas exclue a priori » ;

Considérant qu'en prévoyant que, lorsque l'autorité saisie d'une demande de regroupement familial la transmet au consul de France de la capitale du pays de résidence de la famille, ce dernier vérifie si les conditions légales du droit au regroupement familial sont remplies par les intéressés, la partie IV A 2.1.2 de la circulaire attaquée n'édicté aucune disposition réglementaire ;

Considérant qu'en demandant aux préfets de consulter les services concernés de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur avant de statuer sur une demande de regroupement familial, les auteurs de la circulaire attaquée, qui n'ont pas porté atteinte à la compétence du préfet pour statuer sur les demandes dont il est saisi, n'ont pas édicté de dispositions réglementaires ;

Considérant qu'aux termes de l'article 15 du décret du 7 novembre 1994 : « L'entrée de la famille sur le territoire français intervient dans un délai qui

ne peut excéder six mois à compter de la notification au demandeur de la décision du préfet » ; qu'aux termes de la partie IV A 3.1 de la circulaire attaquée : « A compter de la décision favorable du préfet, la famille dispose d'un délai de six mois maximum pour entrer en France » ; qu'en omettant de préciser que ledit délai ne court qu'à compter de la notification de la décision à son destinataire, les auteurs de la circulaire attaquée n'ont pas entendu modifier les termes des dispositions réglementaires précitées ;

Considérant qu'en omettant de demander aux préfets de mentionner le décret du 7 novembre 1994 dans les visas des décisions statuant sur les demandes de regroupement familial et en précisant qu'il n'y avait pas lieu d'indiquer le sens des avis émis sur la demande par le maire de la commune de résidence du demandeur et l'office des migrations internationales, les auteurs de la circulaire attaquée n'ont pas davantage entendu écarter l'application des dispositions de ce décret ni édicter de dispositions réglementaires ;

Considérant qu'en énonçant que les bénéficiaires du regroupement familial se présenteront au consulat de France dans le pays où ils résident pour procéder aux formalités de visite médicale et de remise des documents de départ et qu'à cette occasion les services consulaires, « après les vérifications d'usage », délivreront aux intéressés un visa portant la mention « regroupement familial », les auteurs de la circulaire attaquée n'ont édicté aucune disposition réglementaire ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont seulement recevables et fondés à soutenir que le c) du paragraphe III C 1.2, la partie IV C 1 et le 2^o de l'annexe 3 de la circulaire attaquée sont entachés d'illégalité et à en demander l'annulation ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le c) du paragraphe III C 1.2, la partie IV C 1 et le 2^o de l'annexe 3 de la circulaire du 7 novembre 1994 sont annulés

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté

Conseil d'État, 20 mars 2000,

Gisti

N° 205266

Publié au Recueil Lebon

Mme Aubin, Président

Mlle Verot, Rapporteur

M. Martin Laprade, Commissaire du gouvernement

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'emploi et de la solidarité :

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du décret du 28 novembre 1983 : « Les délais opposables à l'auteur d'une demande adressée à l'administration courent de la date de la transmission, à l'auteur de cette demande, d'un accusé de réception [...] » ; qu'il est constant qu'aucun accusé de réception des demandes que le Groupe d'information et de soutien des immigrés a présentées le 31 juillet 1998 au ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre du budget, tendant à l'abrogation de l'arrêté du 17 mars 1997, n'a été adressé à cette association ; qu'ainsi le ministre de l'emploi et de la solidarité n'est pas fondé à soutenir que la décision implicite de rejet née du défaut de réponse à ces demandes dans un délai de quatre mois a fait courir à l'égard du Groupe d'information et de soutien des immigrés le délai du recours contentieux et que ce délai était expiré à la date d'enregistrement de la requête ;

Sur la légalité de la décision attaquée :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête ;

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

Considérant que le contrôle médical auquel sont assujettis, en vertu de l'article L. 341-2 du code du travail et des articles 7, 11 et 12 du décret du 30 juin 1946 les étrangers qui présentent une demande initiale de titre de séjour n'a pas été institué dans le seul intérêt de ces personnes, mais essentiellement pour objet la protection de la santé publique ; que, dès lors, ce contrôle médical ne constitue pas

un service rendu pouvant donner lieu à la perception d'une redevance ; que, par suite, l'arrêté interministériel du 17 mars 1997 instituant une redevance à verser à l'office des migrations internationales par la personne qui subit ce contrôle est illégal et que la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre de l'emploi et de la solidarité et le ministre du budget sur les demandes du Groupe d'information et de soutien des immigrés tendant à l'abrogation de l'arrêté du 17 mars 1997 est elle-même entachée d'excès de pouvoir ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 6-1 de la loi du 16 juillet 1980 modifiée : « Lorsqu'il règle un litige au fond par une décision qui implique nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'État, saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure et peut assortir sa décision d'une astreinte à compter d'une date qu'il détermine » ;

Considérant que l'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre de l'emploi et de la solidarité et le ministre du budget ont refusé d'abroger l'arrêté du 17 mars 1997 implique nécessairement l'abrogation des dispositions réglementaires dont l'illégalité a été constatée ; qu'il y a lieu pour le Conseil d'État d'ordonner cette mesure ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre de l'emploi et de la solidarité et le ministre du budget sur les demandes du Groupe d'information et de soutien des immigrés en date du 31 juillet 1998, tendant à l'abrogation de l'arrêté du 17 mars 1997 fixant le montant de la redevance à verser à l'office des migrations internationales à l'occasion de l'examen médical subi par les étrangers demandant un titre de séjour, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre du budget d'abroger l'arrêté du 17 mars 1997 fixant le montant de la redevance à verser à l'office des migrations internationales à l'occasion de l'examen médical subi par les étrangers demandant un titre de séjour, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente décision.

Conseil d'État, 30 juin 2000, Gisti

N° 199336

Publié au Recueil Lebon

M. Errera, Rapporteur

M. Honorat, Commissaire du gouvernement

M. Fouquet, Président

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

...[Le Gisti demande au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 12 mai 1998 relative à l'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile]...

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour temporaire « scientifique » :

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, dans sa rédaction issue de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 : « La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger sous réserve d'une entrée régulière pour lui permettre de mener des travaux de recherche ou de dispenser un enseignement de niveau universitaire porte la mention « scientifique » » ;

Considérant que la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 12 mai 1998 dispose, dans la partie II-A-1 relative à la carte de séjour précitée : « L'organisme d'accueil agréé à cet effet délivre un protocole d'accueil que l'étranger dépose au consulat français de son pays, à l'appui de sa demande de visa » ; que « les organismes susceptibles d'accueillir des chercheurs et enseignants sont limitativement énumérés dans une liste établie par le ministre chargé de la recherche » ; que l'activité de l'étranger « ne peut s'exercer qu'au seul service de l'organisme d'accueil » et que « l'exercice, à titre principal, de l'activité de chercheur et d'enseignant-chercheur au profit d'une autre institution que celle qui a délivré le protocole d'accueil » constituerait un détournement de procédure de nature à justifier le retrait dudit titre de séjour ; que si le ministre de l'intérieur avait la faculté, dans l'exercice de ses pouvoirs propres de chef de service, de recommander à ses services de consulter le ministère chargé de la recherche sur la valeur scientifique des

organismes d'accueil, il ne pouvait, en revanche, sans excéder sa compétence, instituer, par dispositions qui, eu égard à leur portée générale, ont un caractère réglementaire, un agrément des organismes d'accueil dont la liste devait être établie par le ministre chargé de la recherche, en prévoyant en outre le retrait du titre de séjour au cas où l'activité de chercheur serait exercée au profit d'un autre organisme que celui qui avait délivré le protocole d'accueil ; que l'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation des dispositions précitées de la circulaire ;

Considérant que ladite circulaire en disposant que le consulat français « opère un premier contrôle relatif ... au niveau des ressources » s'est bornée à rappeler le contrôle relatif à l'existence de ressources suffisantes exercé par les services consulaires français à l'étranger ; que ces dispositions sont, dans ces conditions, dépourvues de valeur réglementaire ;

Sur la carte de séjour « profession artistique et culturelle » :

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du même article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « La carte de séjour temporaire délivrée à un artiste interprète tel que défini par l'article L. 212-1 du code de la propriété intellectuelle ou à un auteur d'œuvre littéraire ou artistique visée à l'article L. 112-2 du même code, titulaire d'un contrat de plus de trois mois passé avec une entreprise ou un établissement dont l'activité principale comporte la création ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit, porte la mention « profession artistique et culturelle » ;

Considérant que la circulaire attaquée dispose, dans la partie II-A-2 relative à la carte de séjour précitée qu'en ce qui concerne « les artistes titulaires d'un contrat autre qu'un contrat de travail, ladite carte sera délivrée sur présentation du contrat mentionné par les dispositions précitées « visé par la Direction régionale des affaires culturelles » ; que si le ministre de l'intérieur avait la faculté, dans l'exercice de ses pouvoirs propres de chef de service, de recommander à ses services de consulter les services du ministre de la culture sur l'objet effectif de l'organisme contractant avec le demandeur d'une carte de séjour « profession artistique et culturelle », il ne pouvait, en revanche, sans excéder sa compétence, instituer, par des dispositions qui, eu égard à leur portée générale, ont un

caractère réglementaire, une procédure de contrôle a priori confiée à une autre administration que la sienne ; que l'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation des dispositions précitées de la circulaire ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » délivrée en vertu du 7°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Considérant qu'aux termes du 7°) de l'article 12 bis de l'ordonnance précitée, ladite carte est délivrée de plein droit, « sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ... à l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus » ;

Considérant qu'en disposant que si l'étranger a la possibilité de venir légalement en France sous couvert du regroupement familial, il conviendra de rejeter sa demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article 12 bis 7°) de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la circulaire attaquée s'est bornée à tirer les conséquences des dispositions de cet article ;

Considérant que la circulaire attaquée est, dans sa partie II-B-1-7°) consacrée à la vie privée et familiale ;

Considérant que la notion de vie privée peut, dans certains cas, être distincte de celle de vie familiale ; que si les développements suivants se rapportent exclusivement, dans le texte de la circulaire attaquée, à la vie familiale de l'étranger, ladite circulaire mentionne expressément la vie privée ; qu'elle ne pouvait avoir légalement ni pour objet ni pour effet d'empêcher un étranger remplissant les conditions énoncées au 7°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 de présenter une demande de délivrance de la carte précitée au seul titre de son droit au respect de sa vie privée et l'administration de lui délivrer, le cas échéant, ledit titre de séjour ; qu'ainsi, le moyen selon lequel les dispositions susmentionnées de la circulaire devraient être annulées en tant qu'elles auraient, de manière générale, exclu la notion de vie privée doit être rejeté ;

Considérant que la circulaire attaquée, après avoir mentionné qu'au regard de l'appréciation de l'existence d'une vie familiale, il n'y a pas de différence substantielle entre le mariage et le concubinage, dispose que la reconnaissance du caractère effectif de la relation de concubinage est subordonnée à la réunion de trois conditions cumulatives ; l'une d'entre elles est la présence d'enfants issus, à la date de la demande, de cette relation ; que les dispositions de la circulaire attaquée ont, sur ce point, un caractère réglementaire ; que le ministre de l'intérieur n'avait pas, dès lors, compétence pour les édicter ; que l'association requérante est fondée à en demander l'annulation ;

Considérant qu'en disposant, à propos de l'ancienneté de la vie privée et familiale en France, qu'il y avait lieu de prendre en considération de manière cumulative l'ancienneté du séjour en France de l'étranger demandeur, l'ancienneté du séjour en France de sa famille, lesquelles ne pourraient être qu'exceptionnellement inférieures à cinq ans, et en disposant qu'au moins un des membres de ladite famille devait soit avoir un titre de séjour en cours de validité, soit être de nationalité française, la circulaire n'a pas édicté, s'agissant de la notion de vie familiale en France contenue dans l'article 12 bis 7°) de l'ordonnance précitée, de dispositions de caractère réglementaire dont l'association serait recevable à demander l'annulation ;

Considérant qu'en mentionnant la « relation maritale », ce qui a pour conséquence d'exclure du bénéfice de l'article 12 bis 7°), au titre de la vie familiale, les couples d'un même sexe, la circulaire attaquée s'est bornée à tirer les conséquences de la définition du concubinage à la date à laquelle elle a été édictée ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » délivrée en vertu du 8°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Considérant qu'aux termes de cette disposition, ladite carte est délivrée de plein droit « à l'étranger né en France, qui justifie par tout moyen y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue, et suivi, après l'âge de 10 ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français, à la condition qu'il fasse sa demande entre l'âge de 16 et 21 ans » ; que la circulaire attaquée dispose à ce sujet que l'étranger « doit être en mesure de justifier de son séjour en France

mois par mois, étant entendu qu'une attestation de scolarité signée du chef d'établissement d'enseignement français présume de la continuité du séjour pendant la période couverte par l'attestation » ; qu'eu égard aux termes des dispositions législatives précitées et des conditions qu'elles édictent, l'exigence d'une justification, mois par mois, du séjour de l'étranger a pour conséquence, eu égard à son caractère de généralité d'ajouter dans certains cas, une condition supplémentaire à celles qu'énonce le 8°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que le ministre de l'intérieur était incompétent pour l'édicter ; que l'association requérante est recevable et fondée à en demander l'annulation ;

Sur les conclusions relatives à la commission du titre de séjour : En ce qui concerne la compétence de cette commission :

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 1998, la commission du titre de séjour « est saisie par le préfet lorsque celui-ci envisage de refuser de délivrer ou de renouveler une carte de séjour temporaire à un étranger mentionné à l'article 12 bis ou de délivrer une carte de résident à un étranger mentionné à l'article 15 » ; que l'article 12 bis se rapporte à la délivrance de plein droit, sauf menace pour l'ordre public, de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » et l'article 15 à la délivrance, de plein droit, sauf menace pour l'ordre public, sous réserve de la régularité du séjour, de la carte de résident ; que la circulaire attaquée dispose, dans sa partie II C-2 relative à la compétence de cette commission, qu'il convient de ne la saisir que des demandes d'étrangers relevant effectivement desdits articles 12 bis et 15 de l'ordonnance précitée et de ne pas la saisir lorsque l'étranger ne remplit pas, de façon certaine, une condition de fond édictée par ces articles ;

Considérant qu'il résulte des dispositions législatives précitées que lorsqu'un étranger ne remplit pas les conditions énoncées par les articles 12 bis et 15 de l'ordonnance et ne peut, par conséquent, être regardé comme étant mentionné auxdits articles, le préfet n'est pas tenu de soumettre son cas à la commission du titre de séjour ; que, dans ces conditions, les dispositions susmentionnées de la circulaire attaquée n'ont pas restreint illégalement la compétence de cette commis-

sion ; que les conclusions dirigées contre elles doivent être rejetées ;

Considérant que, dans la même partie, la circulaire dispose que ladite commission « doit être saisie » lorsque l'administration envisage de refuser le renouvellement de la carte de résident délivrée de plein droit à un étranger par application de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que par ces dispositions de portée générale, le ministre ne s'est pas borné à prévoir une garantie de procédure facultative, mais a entendu élargir la compétence de la commission du titre de séjour au-delà des limites fixées par la loi ; que, dans ces conditions, le ministre de l'intérieur était incompétent pour les édicter ; que l'association est fondée à en demander l'annulation ;

En ce qui concerne la procédure devant cette commission :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 12 *quater* précité, ladite commission est composée « du président du tribunal administratif ou d'un conseiller délégué, président ; d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et d'une personnalité qualifiée désignée par le préfet pour sa compétence en matière sociale » ; que la circulaire prévoit, dans sa partie II-C-3 qu' « un représentant de la préfecture qui pourra être le chef du service des étrangers assurera les fonctions de rapporteur » ;

Considérant que si le ministre avait la faculté, dans l'exercice de ses pouvoirs propres de chef de service, de prévoir les conditions dans lesquelles le fonctionnement du secrétariat de la commission serait assuré, il ne pouvait, en revanche, fixer les modalités de désignation du rapporteur ; que le ministre de l'intérieur n'avait donc pas compétence pour édicter ces dispositions ; que l'association requérante est, dès lors, fondée à en demander l'annulation ;

Considérant qu'aux termes de la circulaire attaquée, les débats de ladite commission ne sont pas publics ; qu'en l'absence de texte édictant une telle publicité, les débats des commissions administratives ne sont pas publics ; que, dans ces conditions, la disposition susmentionnée est dépourvue de caractère réglementaire ; que les conclusions dirigées contre elle doivent être rejetées comme irrecevables ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour délivrée aux ressortissants des

États membres de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen en vertu de l'article 9-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Considérant que cet article, dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 1998, prévoit la délivrance d'une carte de séjour de dix ans, sous réserve de menace à l'ordre public, aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen exerçant en France une activité économique salariée ou indépendante, ainsi qu'aux membres de leur famille, qui souhaitent établir en France leur résidence habituelle ; que les dispositions attaquées de la circulaire, selon lesquelles « seuls les ressortissants communautaires dont le droit de séjour est justifié par l'exercice d'une activité économique et qui bénéficient de l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux et fiscaux peuvent bénéficier » du renouvellement de cette carte de séjour, n'ont pas pour objet de régir les droits des intéressés aux prestations sociales ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce qu'elles auraient illégalement restreint ces droits doit être, en tout état de cause, écarté ;

Sur les conclusions relatives à la carte de résident :

Considérant que l'article 8-I de la loi du 11 mai 1998 a supprimé, pour les cas mentionnés aux 1° à 5° de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'exigence de la régularité de l'entrée en France ; que l'exigence relative à la régularité au séjour subsiste, et est mentionné au premier alinéa dudit article 15 ; que la circulaire attaquée dispose, dans la partie II-E-1 consacrée à ce titre : « les étrangers qui n'ont pas un titre de séjour, un récépissé de demande de titre de séjour ou une autorisation provisoire de séjour sont en séjour régulier pendant la durée de validité du visa ou, s'ils ne sont pas soumis à celui-ci, pendant les trois premiers mois de leur séjour en France à condition que la date de l'entrée puisse être prouvée par l'intéressé » ; qu'en édictant cette dernière disposition, relative à la preuve par l'intéressé, de la date de son entrée en France dans le cas précité, le ministre de l'intérieur s'est borné à tirer les conséquences des dispositions précitées du premier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que l'association requérante n'est, dès lors, pas recevable à demander l'annulation des dispositions précitées, qui n'ont pas de caractère réglementaire ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour portant la mention « retraité » :

Considérant qu'aux termes de l'article 18 bis de l'ordonnance précitée, dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 1998 : « L'étranger qui, après avoir résidé en France sous couvert d'une carte de résident, a établi ou établit sa résidence habituelle hors de France et qui est titulaire d'une pension contributive de vieillesse, de droit propre ou de droit dérivé, liquidée au titre d'un régime de base français de sécurité sociale, bénéficie, à sa demande, d'une carte de séjour portant la mention « retraité ». Cette carte lui permet d'entrer à tout moment sur le territoire français pour y effectuer des séjours n'excédant pas un an. Elle est valable dix ans et est renouvelée de plein droit. Elle n'ouvre pas droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Le conjoint du titulaire d'une carte de séjour « retraité », ayant résidé régulièrement en France avec lui, bénéficie d'un titre de séjour conférant les mêmes droits » ;

Considérant que la circulaire dispose, dans la partie II-F-2 : « Le conjoint du titulaire de la carte de séjour « retraité », ayant résidé régulièrement en France avec lui, sous couvert d'une carte de résident pendant la durée de validité de la dernière carte de résident délivrée au titulaire du droit principal, bénéficie d'un titre de séjour conférant les mêmes droits, à la condition d'être lui-même à la retraite » ; qu'il résulte des dispositions susreproduites de l'article 18 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, d'une part, que le conjoint lui-même retraité du titulaire d'une carte de séjour « retraité » a droit à la carte susmentionnée de façon autonome au titre du premier alinéa dudit article 18 bis, d'autre part, que la seule condition exigée d'un tel conjoint non retraité lui-même est d'avoir résidé régulièrement avec son conjoint ; que, toutefois, en disposant que ce conjoint devait avoir résidé avec son conjoint « pendant la durée de validité de la dernière carte de résident » de ce dernier, la circulaire attaquée n'a pas entendu imposer au conjoint intéressé d'avoir résidé avec son conjoint pendant l'intégralité de la durée de validité de la dernière carte de résident de ce dernier ; que, dans ces conditions, elle n'a pas ajouté une condition à celles qui figurent à l'article 18 bis précité ; que l'association requérante n'est pas, dès lors, recevable à demander l'annulation desdites dispositions ;

Considérant que la disposition de la circulaire attaquée aux termes de laquelle le conjoint du titulaire d'une carte de séjour portant la mention « retraité » ayant résidé régulièrement en France avec lui et qui ne remplit pas lui-même les conditions requises pour bénéficier de cette carte « peut obtenir la délivrance d'une carte qui portera la mention conjoint de retraité » est sans incidence sur les droits du titulaire de ladite carte, qui possède les mêmes droits que son conjoint retraité ;

Sur les conclusions relatives à l'interdiction du territoire français :

Considérant que la circulaire, dans sa partie III-B-2 consacrée à « l'articulation de l'interdiction judiciaire du territoire et de la rétention administrative » dispose : « Selon un principe constant, seules les peines susceptibles d'exécution forcée sur la personne ou les biens du condamné sont prescriptibles. Par opposition, il découle de ce principe que les sanctions produisant de plein droit, dès leur prononcé, un effet automatique sont par nature imprescriptibles. Tel est le cas des peines privatives ou restrictives de droit, comportant déchéance ou incapacité, énumérées respectivement par les articles 131-6 et 131-10 du nouveau code pénal. En conséquence, l'interdiction judiciaire, temporaire ou définitive, du territoire national prononcée à titre accessoire doit être considérée comme imprescriptible par nature, sous réserve de la réhabilitation, laquelle, en vertu des articles 785 et suivants du code de procédure pénale, peut être demandée pour toute condamnation. De façon générale, il convient, lorsque l'interdiction du territoire à mettre à exécution est ancienne, de vous rapprocher du parquet en vue d'établir un bilan de la situation pénale de l'intéressé ; lorsque l'étranger est l'objet de plusieurs interdictions du territoire, la mise en œuvre de l'éloignement doit s'appuyer sur la plus récente d'entre elles » ; que, par ces dispositions, la circulaire a entendu renvoyer ses destinataires à l'appréciation, du ministère public, seul chargé de l'exécution des peines par application des dispositions de l'article 707 du code de procédure pénale ; qu'elles sont, dès lors, dépourvues de valeur réglementaire ; que l'association requérante n'est pas recevable à en demander l'annulation ;

Considérant que l'association requérante n'est pas recevable à demander l'annulation des dispositions de la même partie de la circulaire attaquée

concernant la mention des peines accessoires et la réhabilitation, lesquelles sont dépourvues de caractère réglementaire ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les dispositions suivantes de la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 12 mai 1998 relative à l'application de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile sont annulées :

– Dans la partie II-A-1 relative à la carte de séjour temporaire mention « scientifique » les mots : « agréés à cet effet », « limitativement énumérés dans une liste établie par le ministère de la recherche » : « cette activité ne peut s'exercer qu'au seul service de l'organisme d'accueil ... l'exercice, à titre principal, de l'activité de chercheur et enseignant-chercheur au profit d'une autre institution que celle qui a délivré le protocole d'accueil serait constitutif d'un détournement de procédure de nature à vous conduire à retirer le titre de séjour indûment délivré ... » ;

– Dans la partie II-A-2-b) relative à la carte de séjour temporaire mention « profession artistique et culturelle » les mots « dont un exemplaire du contrat visé par la direction régionale des affaires culturelles » ;

– Dans la partie II-B-1-7-a)-1 relative à la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » les mots « la présence d'enfant(s) issu(s) de cette relation (au jour de la demande) sur le(s)quel(s) le demandeur a autorité parentale (il devra à cet effet vous produire un acte de communauté de vie délivré par le juge aux affaires familiales) » ;

– Dans la partie II-B-1-8° relative à l'étranger né en France et qui y a suivi la plus grande part de sa scolarité, les mots « Bien plus, il doit être en mesure de justifier de son séjour en France mois par mois » ;

– Dans la partie II-C relative à la commission du titre de séjour, les mots, au paragraphe 2 « le renouvellement de cette carte », et au paragraphe 3 les mots « assurera les fonctions de rapporteur ».

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Conseil d'État, 6 novembre 2000, Gisti

N° 204784

Publié aux Tables du Recueil Lebon

M. Errera, Rapporteur

Mme de Silva, Commissaire du gouvernement

M. Labetoulle, Président

Considérant que le décret attaqué fixe la liste des titres ou documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France pour l'application des dispositions des articles L. 115-6, L. 161-16-1, L. 161-18-1, L. 161-25-2, L. 816-1 et L. 821-9 du code de la sécurité sociale qui subordonnent à la régularité du séjour en France l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale et le bénéfice des prestations sociales qu'elles régissent ;

En ce qui concerne la légalité externe du décret attaqué :

Considérant que le décret attaqué a été contresigné par le secrétaire d'État à l'outre-mer, ministre de l'intérieur par intérim en vertu du décret du 3 septembre 1998 publié au Journal officiel de la République française le 4 septembre 1998 ; qu'ainsi le moyen tiré du défaut de contresignature du ministre de l'intérieur doit être écarté ;

En ce qui concerne la légalité interne du décret attaqué :

Sur le moyen tiré de la violation de la Constitution :

Considérant que la subordination, critiquée par la requête, de l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale et du bénéfice des prestations sociales correspondantes à la condition de régularité du séjour en France, résulte des termes mêmes des dispositions précitées du code de la sécurité sociale, issues respectivement de l'article 36 de la loi du 24 août 1993 et de l'article 42 de la loi du 11 mai 1998 ; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux d'apprécier la conformité à la Constitution de ces dispositions législatives ;

Sur le moyen tiré de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :

Considérant qu'aux termes de cet article : « Les États parties au présent

pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales » ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation du décret attaqué ;

Sur le moyen tiré de la convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 2-1 de ladite convention : « 1° Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation » ; qu'aux termes de l'article 26 de la même convention : « 1. Les États parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale » ; qu'aux termes de l'article 27 de la même convention : « 1. Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » ; que les stipulations précitées des articles 26 et 27 ne produisent pas d'effet direct à l'égard des particuliers et ne peuvent être utilement invoquées à l'appui des conclusions dirigées contre le décret attaqué ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que les droits énoncés par ces articles ne seraient pas garantis dans le respect du principe de non-discrimination énoncé par l'article 2 précité de la convention est, en tout état de cause, inopérant ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 3 de la même convention : « 1° Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées, de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » ; qu'en

à l'ensemble du régime de protection des mineurs applicable en France, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les stipulations précitées ;

Sur le moyen tiré de la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail du 28 juin 1962 :

Considérant qu'aux termes de l'article 4-1 de cette convention « en ce qui concerne le bénéficiaire des prestations, l'égalité de traitement doit être assurée sans condition de résidence. Toutefois, elle peut être subordonnée à une condition de résidence, en ce qui concerne les prestations d'une branche de sécurité sociale déterminée, à l'égard des ressortissants de tout Membre dont la législation subordonne l'octroi des prestations de la même branche à une condition de résidence sur son territoire » ; que la définition des titres et documents susmentionnés n'est pas contraire à ces stipulations qui produisent des effets directs à l'égard des particuliers ;

Sur le moyen tiré de l'article 24 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés :

Considérant qu'aux termes de l'article 24 de cette convention : « 1° Les États contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne les matières suivantes : [...] b) la sécurité sociale (les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à l'invalidité, à la vieillesse et au décès, au chômage, aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale est couvert par un système de sécurité sociale) ... » ; que les articles 5 et 6 du décret attaqué, qui insèrent dans le code de la sécurité sociale les articles D. 816-3 et D. 821-8, lesquels renvoient aux titres ou documents mentionnés aux 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10 et 11 de l'article D. 115-1, incluent dans la liste desdits titres, la carte de résident qui, en vertu de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, est délivrée de plein droit aux personnes auxquelles la qualité de réfugié a été reconnue, ainsi que le récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour d'une durée de six mois renouvelable portant la mention « reconnu réfugié » ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations du b) du 1° de l'article 24 de la convention précitée doit être écarté ;

Sur le moyen tiré de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant qu'aux termes de cet article « la jouissance des droits et libertés reconnues dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens » ; que le législateur, en subordonnant à une condition de résidence régulière le bénéficiaire, pour les étrangers, de l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale et des prestations en cause, a entendu tenir compte de la différence de situation entre les étrangers selon qu'ils satisfont ou non aux conditions de régularité de la résidence posées par la loi et les engagements internationaux souscrits par la France ; qu'il s'est ainsi fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec les buts de la loi ; que, dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions législatives énonçant cette condition méconnaîtraient le principe de non-discrimination dans le droit au respect des biens qui résulte des stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention ;

Sur le moyen tiré de la violation du règlement CEE n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 :

Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 de ce règlement : « Les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, sous réserve de dispositions particulières contenues dans le présent règlement » ; que le décret attaqué ne s'appliquant pas aux ressortissants des autres États membres de la Communauté européenne, qui bénéficient des disposi-

tions précitées, le moyen tiré de leur méconnaissance doit être rejeté comme inopérant ;

Sur le moyen tiré des accords de coopération et d'association conclus entre la Communauté européenne et divers États tiers :

Considérant que le décret attaqué doit être regardé comme réservant les droits des ressortissants des États ayant conclu des accords d'association ou de coopération avec la Communauté européenne ; que le moyen doit, dès lors, être, en tout état de cause, écarté ;

Sur les moyens tirés de la violation de la charte sociale européenne, de la convention européenne d'assistance médicale et sociale et de conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la France avant la promulgation de la loi du 24 août 1993 :

Considérant que l'allégation selon laquelle le décret attaqué méconnaîtrait lesdites conventions n'est accompagnée d'aucune précision de nature à permettre d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés est rejetée.

Conseil d'État, référés, 12 janvier 2001, Mme Hyacinthe

N° 229039

Publié au Recueil Lebon

M. Genevois, juge des référés

Mme Hyacinthe demande au juge des référés du Conseil d'État, sur le fondement du second alinéa de l'article L. 523-1 du code de justice administrative :

1°) d'annuler une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise en date du 2 janvier 2001 rejetant sa demande tendant à ce qu'il soit enjoint sous astreinte au préfet de la Seine-Saint-Denis, d'enregistrer sa demande d'admission au séjour et de lui délivrer le document provisoire de séjour prévu par l'article 11 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 modifiée ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis : a) de fournir à la requérante les documents nécessaires à l'établissement de sa demande d'admission au séjour en tant que réfugiée ; b) d'examiner cette demande ; c) de lui délivrer une autorisation provisoire de séjour, et ce, sous astreinte de 800 F par jour ;

3°) de condamner l'État à verser à la requérante une somme de 10 000 F au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur l'intervention du Groupe d'information et de soutien des immigrés :

Considérant que le Groupe d'information et de soutien des immigrés a intérêt à l'annulation de l'ordonnance attaquée ; qu'ainsi, son intervention est recevable ;

Sur les conclusions tendant au prononcé d'une injonction :

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 le respect de ces conditions revêt un caractère cumulatif ;

Considérant que Mme Hyacinthe, ressortissante haïtienne, est arrivée à l'aéroport d'Orly le 30 novembre 2000 afin de rejoindre son compagnon, M. Maignan, de même nationalité, demandeur du statut de réfugié politique, qui séjourne depuis plusieurs mois en France et dont elle attendait un enfant ; que ce dernier est né le 3 décembre 2000 lors du placement en détention provisoire dont sa mère avait fait l'objet ; qu'un jugement du tribunal de grande instance de Créteil, statuant en matière correctionnelle, du 19 décembre 2000, dont elle a relevé appel, l'a condamnée à une peine d'un mois d'emprisonnement avec sursis et à deux ans d'interdiction du territoire français pour entrée et séjour irréguliers en France et usage de faux documents ; que cependant, l'intéressée qui entendait revendiquer, tout comme son compagnon l'avait fait précédemment, le bénéfice du statut de réfugié, a été mise dans l'impossibilité par les services de la préfecture de la Seine-Saint-Denis de présenter une demande d'admission au titre de l'asile régie par les dispositions de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée ;

Considérant, d'une part, que la notion de liberté fondamentale au sens où l'a entendue le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers ;

Considérant, d'autre part, que selon le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, l'admission au titre de l'asile ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 ; que si le septième alinéa (4°) de l'article 10 de la loi n° 52-893, énonce que l'admission en France d'un demandeur d'asile peut être re-

fusée si la demande n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement de telles dispositions ne pouvaient justifier légalement les refus opposés à Mme Hyacinthe les 26 et 29 décembre 2000 en raison notamment de l'antériorité de la présentation de la demande de statut de réfugié du compagnon de l'intéressée et du principe d'unité de la famille applicable en la matière ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, l'autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

Considérant, toutefois, que le ministre de l'intérieur a enjoint, le jour même de l'introduction de la présente requête, au préfet de la Seine-Saint-Denis d'enregistrer la demande d'asile présentée par Mme Hyacinthe, ce qui implique son admission provisoire au séjour ; qu'en outre, eu égard à l'interdiction judiciaire du territoire français prononcée par le jugement du tribunal correctionnel de Créteil frappé d'appel, Mme Hyacinthe a été assignée à résidence dans le département de la Seine-Saint-Denis dans l'attente de la décision de l'office français de protection des réfugiés et apatrides ;

Considérant que les mesures ainsi prises rendent sans objet le prononcé des injonctions sollicitées par la requérante ;

Considérant que la décision de non-lieu à statuer qui découle de ce qui précède dispense d'apprécier la recevabilité de la requête au regard des dispositions combinées des articles L. 521-2 et L. 523-1 du code de justice administrative lorsque, comme en l'espèce, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté selon la procédure simplifiée définie à l'article L. 522-3 du code, une demande dont il avait été saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 ;

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

Considérant qu'il y a lieu dans les circonstances de l'espèce de faire application des dispositions de cet article et de condamner l'État à verser à Mme Hyacinthe la somme de 10 000 F qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention présentée par le Groupe d'information et de soutien des immigrés est admise.

Article 2 : Pour les motifs ci-dessus énoncés, il n'y a pas lieu pour le juge des référés administratifs de statuer sur les conclusions à fin d'injonction présentées par Mme Hyacinthe.

Article 3 : L'État versera à Mme Hyacinthe la somme de 10 000 F au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

Conseil d'État, 7 février 2003,

Gisti

N° 243634

Publié au Recueil Lebon

M. Larrivé, Rapporteur

Mme Mitjavile, Commissaire du gouvernement

Considérant que, par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse selon lesquelles « l'imprimerie et la librairie sont libres », l'article 14 de la même loi, dans sa rédaction issue du décret du 6 mai 1939, dispose que « la circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits périodiques ou non, rédigés en langue étrangère peut être interdite par décision du ministre de l'intérieur. Cette interdiction peut également être prononcée à l'encontre des journaux et écrits de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France. » ; que le même article 14 définit les sanctions pénales qui peuvent être infligées dans le cas où une interdiction prononcée en vertu des dispositions citées ci-dessus n'aurait pas été respectée et autorise la saisie administrative des exemplaires et des reproductions des journaux et écrits interdits, et de ceux qui en reprennent la publication sous un titre différent ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

Considérant que le décret du 6 mai 1939 modifiant l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881, pris en application de la loi du 19 mars 1939 qui a accordé des pouvoirs spéciaux au gouvernement, n'a pas fait l'objet d'une ratification législative ; que, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, l'article 322 de la loi du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur,

qui a supprimé les mentions relatives aux minima des peines « dans tous les textes » les prévoyant, n'a eu ni pour objet ni pour effet de ratifier implicitement, en les modifiant, les dispositions du décret du 6 mai 1939, dont la légalité peut ainsi être discutée devant le juge administratif à l'occasion de la contestation du refus du Premier ministre d'abroger ses dispositions ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière ... » ; que si le paragraphe 2 du même article prévoit que l'exercice de ces libertés peut être soumis à des « restrictions [...] prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique », dès lors qu'elles répondent à l'une ou l'autre des exigences énoncées audit paragraphe, les dispositions du décret du 6 mai 1939 donnent au ministre de l'intérieur compétence pour interdire, de manière générale et absolue, sur l'ensemble du territoire et sans limitation dans le temps, la circulation, la distribution ou la mise en vente de toute publication rédigée en langue étrangère ou considérée comme de provenance étrangère, sans que lesdites dispositions n'indiquent les motifs pour lesquels une telle interdiction peut être prononcée ; qu'un tel pouvoir d'interdiction, malgré l'étendue du contrôle juridictionnel sur les décisions individuelles qui en font usage, est de nature à porter au droit des intéressés au respect des libertés précitées une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels des restrictions peuvent être définies ; qu'ainsi les dispositions du décret du 6 mai 1939 méconnaissent les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il suit de là que le Groupe d'information et de soutien des immigrés est fondé à demander l'annulation de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de deux mois par le Premier ministre sur sa demande ten-

dant à l'abrogation du décret du 6 mai 1939 modifiant l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. » ; qu'aux termes de l'article L. 911-3 du même code : « Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet. » ;

Considérant que l'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'abroger le décret du 6 mai 1939 implique nécessairement l'abrogation des dispositions réglementaires dont l'illégalité a été constatée ; qu'il y a lieu pour le Conseil d'État d'ordonner cette mesure ; qu'en revanche, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la requête tendant à ce que cette injonction soit assortie d'une astreinte ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de deux mois par le Premier ministre sur la demande du Groupe d'information et de soutien des immigrés en date du 8 novembre 2001 tendant à l'abrogation du décret-loi du 6 mai 1939, relatif au contrôle de la presse étrangère, modifiant l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre d'abroger le décret-loi du 6 mai 1939, relatif au contrôle de la presse étrangère, modifiant l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Article 3 : L'État est condamné à verser au Groupe d'information et de soutien des immigrés une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés est rejeté.

**Conseil d'État,
29 juillet 2002,**

Gisti, LDH, Femmes de la Terre

N° 231158

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon
Mme Prada Bordenave, Commissaire
du gouvernement

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

Considérant que les dispositions du 7° de l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoient que la carte de séjour temporaire vie privée et familiale est délivrée de plein droit, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public « ... à l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus » ; qu'aux termes de l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité : « La conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France, au sens du 7° de l'article 12 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, pour l'obtention d'un titre de séjour » ; Considérant qu'en indiquant que la stabilité du lien personnel dont se prévaut l'étranger à l'appui d'une demande de titre de séjour s'apprécie au regard de la vie commune en France, la circulaire attaquée se borne à rappeler les règles qui découlent des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et de la loi du 15 novembre 1999 ; que cette dernière loi n'a pas assimilé, pour l'appréciation du droit au séjour en France, le pacte de solidarité au mariage ; que la circulaire attaquée ne méconnaît donc pas la portée des dispositions législatives qu'elle commente en indiquant que les étrangers mariés ne sont pas dans la même situation que ceux qui sont liés par un pacte civil de solidarité ; qu'enfin, la circulaire attaquée ne contient aucune mention concernant le cas des ressortissants algériens et marocains ; que, sur ces divers points, les conclusions des associations requérantes ne sont donc pas recevables ; Considé-

rant, en revanche, que la circulaire attaquée indique que la stabilité du lien personnel dont se prévaut le demandeur d'un titre de séjour doit notamment être regardée comme établie lorsque celui-ci justifie d'une ancienneté de vie commune avec son partenaire de trois ans si ce dernier a la nationalité française ou la nationalité de l'un des Etats membres de l'Union européenne et de cinq ans dans les autres cas ; que l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 n'introduit aucune distinction entre les demandeurs de carte de séjour selon la nationalité de leur partenaire ; qu'ainsi, le ministre de l'intérieur a ajouté aux termes de la loi en prévoyant une telle distinction ; que les associations requérantes sont, dès lors, recevables et fondées à demander l'annulation des paragraphes a) et b) ainsi que des deux premiers alinéas du c) du I de la circulaire attaquée, dont les dispositions sont indivisibles ;

Considérant, enfin, que le troisième alinéa du c) du I de la circulaire attaquée prévoit que les dispositions du 7° de l'article 12 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne s'appliquent pas aux étrangers ayant conclu un pacte civil de solidarité avec le titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention étudiant ; que, si la qualité d'étudiant du partenaire étranger lié par un pacte civil de solidarité avec l'étranger qui demande un titre de séjour peut être l'un des éléments d'appréciation des liens de ce dernier en France, la loi du 15 novembre 1999 n'exclut pas, par principe, du champ d'application des dispositions de son article 12 les étrangers qui ont conclu un pacte civil de solidarité avec le titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention étudiant ; qu'en prévoyant une telle exclusion, la circulaire attaquée ajoute à la loi ; que les associations requérantes sont, par suite, recevables et fondées à demander l'annulation du troisième alinéa c) du I de cette circulaire ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont recevables et fondées à demander l'annulation des paragraphes a), b) et c) du I de la circulaire attaquée ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples est admise.

Article 2 : Les paragraphes a), b) et c) du I de la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 10 décembre 1999 relative à l'application de l'article 12 *bis* 7° de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée sont annulés.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Conseil d'État,
22 octobre 2003,**
Gisti et LDH

N° 248237

Publié au Recueil Lebon

Mme Josseline de Clausade, Rapporteur

M. Stahl, Commissaire du gouvernement

M. Robineau, Président

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

Considérant, d'une part, que l'article 8 de la loi du 29 octobre 1921 relative au nouveau régime des chemins de fer a institué, au bénéfice des familles nombreuses, un régime de réduction sur les tarifs des chemins de fer et en a défini les taux, qui varient selon le nombre d'enfants que compte la famille, ainsi que les modalités, qui se traduisent par la délivrance d'une carte d'identité particulière ; que cet article a été abrogé par l'article 1^{er} du décret du 1^{er} décembre 1980 en tant qu'il règle les taux et les modalités des réductions accordées aux familles nombreuses sur les tarifs de la Société nationale des chemins de fer français ; que ces taux et modalités sont désormais fixés par l'article 2 du même décret ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924 : « Sous réserve des traités de réciprocité qui existent actuellement ou qui seront passés entre la France et les pays étrangers (...) les réductions sur les prix des transports en chemins de fer prévues au bénéfice des familles nombreuses ne sont applicables qu'aux citoyens français et aux originaires des colonies françaises ou des pays de protectorat » ;

Considérant que le Groupe d'information et de soutien des immigrés et la Ligue des droits de l'Homme ont saisi le Premier ministre, par lettre du 30 janvier 2002 reçue le 4 février 2002, d'une demande tendant à la mise en oeuvre de la procédure prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution, afin de procéder par décret à la modification de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 en tant qu'elle réserve le bénéfice de la carte famille nombreuse de la SNCF aux seuls citoyens français et originaires des colonies françaises ou des pays du protectorat ; que cette demande a été

transmise au ministre de l'équipement, du logement et des transports, qui y a répondu par lettre du 2 mai 2002 ; que les associations requérantes demandent au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, la décision qu'elles estiment contenue dans cette lettre, d'autre part, la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de deux mois par le Premier ministre sur la demande d'abrogation dont il a été saisi ;

Sur les conclusions dirigées contre la lettre du ministre de l'équipement, du logement et des transports en date du 2 mai 2002 :

Considérant que cette lettre se borne à faire connaître la position du Gouvernement sur la nécessité de procéder à un réexamen d'ensemble des tarifs sociaux et à expliciter ainsi les motifs du refus tacitement opposé le 4 avril 2002 par le Premier ministre à la demande d'abrogation dont il avait été saisi le 4 février ; qu'ainsi, la lettre du ministre ne revêt pas le caractère d'une décision faisant grief ; que, dès lors, les requérantes ne sont pas recevables à en demander l'annulation ;

Sur les conclusions dirigées contre la décision du Premier ministre :

Considérant, en premier lieu, d'une part, que l'article 34 de la Constitution, en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, a entendu englober dans ces termes l'ensemble des systèmes de protection sociale, quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance ; qu'ainsi, la détermination des principes fondamentaux de l'aide sociale relève de la loi ; que doivent être rangées au nombre de ces principes la détermination des catégories de personnes appelées à bénéficier d'une prestation sociale ainsi que la définition de la nature des conditions exigées pour son attribution ; que, d'autre part, si la détermination des tarifs applicables aux usagers d'un service public n'est pas au nombre des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution et si, par conséquent, des dispositions imposant des obligations tarifaires à l'exploitant d'un service public ont en principe un caractère réglementaire, il en va différemment lorsque l'État,

en imposant par voie de mesure générale en faveur de certaines catégories d'usagers des réductions de tarifs à caractère social, entend reconnaître au profit de leurs bénéficiaires le droit à un avantage assimilable à une prestation d'aide sociale ;

Considérant qu'en instituant, au bénéfice des familles nombreuses, un régime de réduction sur les tarifs des chemins de fer, l'article 8 de la loi du 29 octobre 1921 a entendu reconnaître aux intéressés le droit à un avantage devant être regardé, pour l'application de l'article 34 de la Constitution, comme relevant des systèmes de protection sociale ; que les réductions sur les tarifs de transport par chemin de fer sont, au demeurant, mentionnées à l'article L. 112-2 du code de l'action sociale et des familles, dont les dispositions reprennent celles de l'article 20 du code de la famille et de l'aide sociale, comme étant au nombre des mesures ayant pour objet d'aider les familles à élever leurs enfants, au même titre que les prestations de sécurité sociale ou les allocations d'aide sociale qui leur sont destinées ; qu'il suit de là que relèvent du législateur, tant le principe de l'institution de réductions tarifaires imposées par l'État en faveur des familles nombreuses que la détermination des catégories de personnes susceptibles de bénéficier des avantages sociaux que ces dispositions législatives ont eu pour objet d'accorder ; que, par suite, les dispositions de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 réservant aux nationaux le bénéfice du régime de réduction sur les tarifs des chemins de fer institué en faveur des familles nombreuses ont un caractère législatif ;

Considérant, en second lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la circonstance que des dispositions législatives seraient incompatibles avec un engagement international est sans incidence sur l'étendue du pouvoir dont dispose le Premier ministre, en application des dispositions du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, lesquelles ne lui donnent compétence pour abroger des dispositions contenues dans un texte de forme législative que pour autant qu'elles sont de nature réglementaire ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions litigieuses seraient incompatibles avec les stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des immigrés et la Ligue des droits de l'Homme ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision par laquelle le Premier ministre a refusé de faire droit à leur demande tendant à l'abrogation des dispositions qu'ils contestent de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 ; que leurs conclusions à fin d'injonction ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés et de la Ligue des droits de l'Homme est rejetée.

Conseil d'État, 17 décembre 2003,

Gisti

N° 248238

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon

M. Stéphane Verclytte, Rapporteur

M. Séners, Commissaire du gouvernement

M. Robineau, Président

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

Considérant que le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) a demandé le 4 février 2002 au Premier ministre d'abroger l'article 1^{er} du décret du 28 octobre 1982 créant une médaille de la famille française en tant qu'il réserve l'attribution de cette distinction aux parents de nationalité française ; que le Premier ministre n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai de deux mois, il en est résulté, le 5 avril 2002, une décision implicite de rejet dont le GISTI demande l'annulation ;

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 28 octobre 1982 : « La médaille de la famille française est une distinction honorifique décernée aux personnes qui élèvent ou ont élevé dignement de nombreux enfants, afin de rendre hommage à leurs mérites et de leur témoigner la reconnaissance de la nation./ Peuvent obtenir cette distinction les personnes visées ci-dessous qui, par leurs soins attentifs et leur dévouement, ont fait un constant effort pour élever leurs enfants dans les meilleures conditions matérielles et morales : a) Les mères de famille de nationalité française dont le mari et tous les enfants sont français ; b) Les mères de famille ou les pères de famille de nationalité française dont tous les enfants sont français et dont le conjoint ne possède pas la nationalité française ; c) Les mères de famille ou les pères de famille de nationalité française dont tous les enfants sont français, qui élèvent ou qui

ont élevé seuls leurs enfants » ; que ces dispositions ne permettent pas d'attribuer la médaille de la famille française aux mères et aux pères de famille ne possédant pas la nationalité française ;

Considérant qu'il résulte de ces mêmes dispositions que l'attribution de la médaille de la famille française est destinée à récompenser les mérites des personnes ayant dignement élevé de nombreux enfants de nationalité française ; qu'au regard de cet objet, la circonstance que les parents des enfants concernés possèdent ou non la nationalité française ne constitue pas une différence de situation de nature à justifier une différence de traitement, laquelle ne peut être regardée comme dictée par des nécessités d'intérêt général en rapport avec l'objet honorifique de la mesure ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 28 octobre 1982 sont illégales en tant qu'elles ne permettent pas d'attribuer la médaille de la famille française aux mères ou aux pères de famille ne possédant pas la nationalité française ; que, par suite, le GISTI était fondé, dans cette mesure, à en demander l'abrogation au Premier ministre ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, le GISTI est fondé à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé de faire droit à cette demande ;

Sur les conclusions du GISTI tendant à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public [...] prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction [...] prescrit [...] cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ; que l'annulation de la décision du Premier ministre refusant d'abroger l'article 1^{er} du décret du 28 octobre 1982 créant une médaille de la famille française, en tant que cet article ne permet pas l'attribution de cette médaille aux mères ou aux pères de famille ne possédant pas la nationalité française, implique nécessairement l'abrogation de cet article

dans les limites définies ci-dessus ; qu'il y a lieu pour le Conseil d'État d'enjoindre au Premier ministre de prononcer cette abrogation ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La décision en date du 5 avril 2002 par laquelle le Premier ministre a refusé d'abroger, à la demande du GISTI, l'article 1^{er} du décret du 28 octobre 1982 créant une médaille de la famille française, en tant que cet article ne permet pas l'attribution de cette médaille aux mères de famille ou aux pères de famille qui ne possèdent pas la nationalité française mais dont tous les enfants sont français, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'exécution de l'article 1^{er} de la présente décision.

Article 3 : L'État versera au GISTI une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Conseil d'État, 12 octobre 2005,

Gisti, Asti d'Orléans, Cimade, Forum Réfugiés, LDH, Fasti, Amnesty, Réseau Elena, FTDA, Association Tiberius Claudius, Syndicat de la magistrature

N° 273198

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon
Mme Béatrice Bourgeois-Machureau,
Rapporteur

Mme Prada Bordenave, Commissaire
du gouvernement

M. Stirn, Président

SCP Masse-Dessen, Thouvenin ; SCP
Waquet, Farge, Hazan, avocats

*En ce qui concerne la légalité externe
des décrets attaqués :*

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le décret n° 2004-813 du 14 août 2004 modifiant le titre III du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours des réfugiés ont été soumis, pour avis, au Conseil d'État ; que les deux décrets ont été examinés par la section de l'intérieur et la section des finances du Conseil d'État, compétentes pour connaître, en application des dispositions des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du 10 juin 2004 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État, de ces décrets, lesquels n'étaient pas au nombre des textes devant être soumis à la section sociale ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait de consulter les associations ayant pour objet la défense des droits des réfugiés ni les ordres ou organisations représentatifs des intérêts des avocats ou des justiciables ;

*En ce qui concerne la légalité interne
du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 :*

Sur l'article 2 :

Considérant qu'aux termes de l'article 14 du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, dans sa rédaction issue de l'article 2 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 : « L'étranger qui, n'étant pas

déjà admis à résider en France, sollicite son admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article 8 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile présente à l'appui de sa demande : ... 4° L'indication de l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant la durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour délivrée sur le fondement de l'article 15. Si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée par arrêté préfectoral. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers, et justifiant d'une expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile » ;

Considérant que la circonstance que l'article 19 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée relative au droit d'asile, dans sa rédaction issue de l'article 10 de la loi du 10 décembre 2003, n'ait pas prévu expressément qu'il appartiendrait à un décret en Conseil d'État de modifier les dispositions du 4° de l'article 14 du décret du 30 juin 1946 ne saurait avoir eu pour effet d'interdire aux autorités compétentes de procéder aux modifications en cause par voie réglementaire ; que les dispositions contestées n'ont pas pour objet d'imposer aux demandeurs d'asile une élection de domicile au sens de l'article 111 du code civil mais uniquement de leur permettre de fournir, le cas échéant, l'adresse d'une association où ils pourront prendre possession du courrier qui leur sera adressé dans le cadre de l'examen de leur demande d'asile ; qu'il ne saurait, dès lors, être soutenu que les dispositions de l'article 2 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 participent à la définition des principes fondamentaux des obligations civiles des demandeurs d'asile et ressortissent, dans cette mesure, à la compétence exclusive du législateur ; qu'il appartenait également au pouvoir réglementaire de prévoir que les associations habilitées à offrir ce service devraient avoir été agréées à cette fin ; que l'introduction d'un tel agrément, pour des motifs tirés de l'intérêt général, ne porte pas atteinte à la liberté d'association ; qu'aucune disposition

législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit ne font obstacle à ce que l'agrément en cause soit octroyé uniquement aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années, dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers et justifiant d'une expérience dans ce domaine ;

Sur l'article 3 :

Considérant qu'aux termes du I de l'article 3 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004, remplaçant le premier alinéa de l'article 15 du décret du 30 juin 1946 : « ... Dans un délai de quinze jours après qu'il a satisfait aux obligations prévues à l'article 14 du présent décret, l'étranger est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour portant la mention en vue de démarches auprès de l'OFPRA, d'une validité d'un mois, pour autant qu'il ne soit pas fait application du 1° au 4° de l'article 8 de la loi du 25 juillet 1952 précitée sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa de l'article 10 de la même loi... » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres : « 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours après le dépôt de leur demande auprès des autorités compétentes, un certificat délivré à leur nom attestant leur statut de demandeur d'asile ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'État membre pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen. 2. Les États membres peuvent exclure l'application du présent article... dans le cadre d'une procédure visant à déterminer le droit du demandeur d'asile à entrer légalement sur le territoire d'un État membre... » ; que le I de l'article 3 du décret attaqué pouvait, sans méconnaître la directive, faire application de la dérogation prévue au paragraphe 2 de l'article 6 précité et instituer un délai de quinze jours pour la délivrance aux demandeurs d'asile d'une autorisation provisoire de séjour ; que les dispositions contestées ne méconnaissent pas davantage l'article 9 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée ;

Considérant qu'aux termes du II de l'article 3 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004, qui insère un troisième alinéa nouveau à l'article 15 du décret du 30 juin 1946 : « ... Lorsqu'à la suite d'une décision de rejet devenue défi-

nitive sur une précédente demande d'asile, l'intéressé entend soumettre à l'office français de protection des réfugiés et apatrides des éléments nouveaux, la validité de l'autorisation provisoire de séjour qui lui est délivrée est limitée à quinze jours » ;

Considérant que le moyen tiré de ce que le II de l'article 3 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 précité ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, introduire une durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour différente de celle prévue par le I du même article pour les étrangers qui présentent une demande d'asile pour la première fois doit être écarté dès lors, d'une part, que les étrangers se trouvent placés dans une situation différente selon qu'ils présentent une demande d'asile pour la première fois ou que, après un rejet définitif d'une précédente demande, ils soumettent à l'examen de l'office des éléments nouveaux et, d'autre part, qu'en application des dispositions de l'article 3 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004, l'office doit statuer dans un délai de 96 heures sur les demandes de réexamen ; que les dispositions contestées ne méconnaissent pas davantage les articles 9 et 10 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée, dès lors qu'il en résulte que, si le directeur général de l'office estime, au vu des éléments produits, qu'il y a lieu de procéder à un nouvel examen de la situation des intéressés, il est délivré à ces derniers un récépissé valant autorisation provisoire de séjour dans les conditions prévues par l'article 16 du décret du 30 juin 1946, dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 ;

Sur l'article 4 :

Considérant qu'aux termes de l'article 4 du même décret qui modifie l'article 16 du décret du 30 juin 1946 : « Le demandeur d'asile mentionné au premier alinéa de l'article 15 est mis en possession d'un récépissé de demande d'asile valant autorisation provisoire de séjour dans un délai maximal de trois jours à compter de l'expiration de la validité de l'autorisation provisoire de séjour mentionnée à l'article 15, sur présentation de la lettre de l'office français de protection des réfugiés et apatrides l'informant de l'enregistrement de sa demande d'asile ou de la décision de procéder à un nouvel examen de cette demande... » ;

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 5 de la directive 2003/

9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres : « 1. Les États membres informent, au minimum, les demandeurs d'asile, dans un délai raisonnable n'excédant pas quinze jours après le dépôt de leur demande d'asile auprès de l'autorité compétente, des avantages dont ils peuvent bénéficier et des obligations qu'ils doivent respecter eu égard aux conditions d'accueil... 2. Les États membres font en sorte que les informations prévues au paragraphe 1 soient fournies par écrit et, dans la mesure du possible, dans une langue dont les demandeurs sont censés avoir une connaissance suffisante. Le cas échéant, ces informations peuvent également être fournies oralement » ; que, selon l'article 26 de la même directive, les États membres avaient jusqu'au 6 février 2005 pour se conformer aux obligations édictées par cette directive ; qu'ainsi, la circonstance que l'article 4 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004, qui n'édicte aucune disposition incompatible avec la directive, n'ait pas prévu qu'il incombait aux services préfectoraux, lors de la remise aux intéressés du récépissé de demande d'asile valant autorisation provisoire de séjour, de délivrer aux demandeurs d'asile, dans une langue qu'ils comprennent, les informations prévues par la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 est sans incidence sur la légalité de cet article ;

Considérant, d'autre part, qu'en application de l'article 16 du décret du 30 juin 1946, dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004, les demandeurs d'asile sont mis en possession d'un récépissé valant autorisation de séjour d'une durée de trois mois renouvelable dès qu'ils justifient avoir déposé une demande devant l'office français de protection des réfugiés et apatrides ; qu'en vertu des dispositions de l'article 17 du décret du 30 juin 1946, dans sa rédaction issue de l'article 5 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004, ils obtiennent le renouvellement de ce récépissé jusqu'à ce que, le cas échéant, leur ait été notifiée la décision de la commission des recours des réfugiés ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions de l'article 4 précité du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 méconnaîtraient l'article 6 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 en tant qu'il prévoit que les demandeurs d'asile doivent pouvoir demeurer régulièrement sur le

territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leur demande ; que, si l'article 9 du même décret a porté, à titre transitoire, jusqu'au 31 décembre 2004, le délai de délivrance du récépissé à un mois, il ressort des dispositions de l'article 26 de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 que les États membres de l'Union européenne avaient jusqu'au 6 février 2005 pour s'y conformer ;

Sur l'article 6 :

Considérant qu'aux termes de l'article 6 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 qui insère un article 17-1 dans le décret du 30 juin 1946 : « ... L'étranger qui, le cas échéant, est amené à demander le renouvellement du récépissé délivré au titre des articles 16 et 17 du présent décret présente à l'appui de sa demande : 1° Deux photographies... 2° La justification du lieu où il a sa résidence » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 25 juillet 1952, modifiée, relative au droit d'asile : « ... Après le dépôt de sa demande d'asile, le demandeur se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour. Ce document est renouvelé jusqu'à ce que l'office statue et, si un recours est formé devant la commission des recours, jusqu'à ce que la commission statue » ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit ne font obstacle à ce que les demandeurs d'asile aient à indiquer le lieu dans lequel ils résident à l'occasion du renouvellement de leur récépissé de demande d'asile ; que si l'article 9 précité de la loi du 25 juillet 1952 modifiée dispose que le document provisoire de séjour doit être renouvelé jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur la demande, il ne fait pas obstacle à ce que soient définies par voie réglementaire les pièces et les informations qu'il appartient aux demandeurs de fournir aux services compétents, à la condition que les éléments réclamés, eu égard à leur nombre et à leur nature, n'aient pas pour effet de porter atteinte aux garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile ; que ni la justification du lieu de résidence, qui ne fait pas obstacle à ce que le demandeur indique une adresse dans les conditions prévues à l'article 14 du décret du 30 juin 1946, dans sa rédaction issue de l'article 2 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004, ni la fourniture de photographies d'identité ne sont contraires à cette exigence ;

Sur les articles 7 et 8 :

Considérant qu'en vertu des dispositions des articles 7 et 8 du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 qui modifient l'article 18 du décret du 30 juin 1946 et y insèrent un article 18-1, l'étranger auquel a été reconnu le droit d'asile ou le bénéfice de la protection subsidiaire est mis en possession d'un récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour d'une durée de trois mois renouvelable dans un délai de huit jours à compter de sa demande ; que les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'article 24 de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, dès lors que cet article n'impose pas, dans ces circonstances, aux autorités compétentes de délivrer sans délai le titre de séjour auquel l'étranger a droit ; qu'en tout état de cause, l'intéressé continue à bénéficier du droit à demeurer sur le territoire que lui confère le récépissé de demande d'asile délivré et, le cas échéant, renouvelé durant l'examen de sa demande d'asile ; que les dispositions contestées n'ont pas davantage pour objet ou pour effet d'introduire une discrimination prohibée entre les étrangers sollicitant la délivrance d'un titre de séjour ;

En ce qui concerne la légalité interne du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 :

Sur l'article 1^{er} :

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 : « ... À compter de la remise de l'autorisation provisoire de séjour prévue à l'article 9 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée, l'étranger demandeur d'asile dispose d'un délai de vingt et un jours pour présenter sa demande d'asile complète à l'office. La demande d'asile ou du statut d'apatride est rédigée en français sur un imprimé établi par l'office... » ;

Considérant que l'intérêt qui s'attache au règlement rapide de la situation des demandeurs d'asile est de nature à justifier que le délai ouvert pour la présentation d'une demande à l'office français de protection des réfugiés et apatrides soit le plus bref possible,

dans des proportions qui ne font pas obstacle au respect des garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile ; que le délai de vingt et un jours fixé par l'article 1^{er} du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 doit, à cet égard, être regardé comme suffisant ; que si ce même article précise que la demande d'asile doit être complète lors de sa transmission à l'office, cette exigence n'a pas pour objet ou pour effet de méconnaître l'obligation à laquelle est soumis l'office de statuer sur toutes les demandes dont il est saisi en application de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée ; qu'elle n'a pas davantage pour conséquence de priver les demandeurs d'asile de la possibilité de présenter des éléments complémentaires à l'appui de leur demande au cours de son instruction, étant précisé qu'il résulte expressément des dispositions de l'article 2 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 que le directeur général de l'office se prononce sur la reconnaissance du statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire au regard des pièces et des informations dont il dispose à la date de sa décision ;

Considérant que si les associations requérantes font valoir que l'article 1^{er} du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 est incompatible avec la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, un tel moyen est, en tout état de cause, inopérant ;

Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne met à la charge de l'État une obligation de mise à disposition d'interprètes pour aider les demandeurs d'asile dans la rédaction de la demande qu'ils entendent présenter à l'office français de protection des réfugiés et apatrides ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que l'obligation de répondre en français aux questions figurant sur l'imprimé établi par l'office porte atteinte aux garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile doit être écarté ; que la circonstance que le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 abroge, en son article 33, le décret du 23 juin 1998 pris pour l'application de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile et relatif à l'asile territorial est, à cet égard, dénuée d'incidence ; que l'article 1^{er} du décret attaqué précité ne méconnaît pas davantage les dispositions de l'article 5 de la

directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, dès lors que ces dispositions n'ont, en tout état de cause, pas pour objet d'imposer que le formulaire de demande d'asile puisse être rédigé dans une langue connue par le demandeur ;

Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire n'exigeaient que le décret n° 2004-814 du 14 août 2004 prévoit, en son article 1^{er}, que les demandeurs d'asile relevant de la procédure prioritaire mentionnée à l'article 9 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée, dès lors qu'ils ne sont pas placés en centre de rétention et n'entrent donc pas dans le champ d'application du V de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée en vigueur à la date du décret attaqué, bénéficieraient également d'un délai de vingt et un jour pour présenter leur demande à l'office français de protection des réfugiés et apatrides ;

Sur l'article 2 :

Considérant que l'article 2 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 a pu également disposer, en application du septième alinéa de l'article 3 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée, que le directeur de l'office français de protection des réfugiés et apatrides ferait connaître le caractère positif ou négatif de sa décision au préfet compétent et, à Paris, au préfet de police ainsi qu'au directeur de l'office des migrations internationales ; que ces dispositions ne méconnaissent pas l'exigence de confidentialité qui s'attache aux informations dont dispose l'office ;

Considérant que la notification par voie administrative des décisions du directeur général de l'office aux demandeurs d'asile placés en centre de rétention ne méconnaît pas davantage l'exigence de confidentialité qui s'attache aux informations dont dispose l'office ;

Considérant que le moyen tiré de ce que la communication par lettre recommandée avec demande d'avis de réception des décisions du directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides ferait obstacle au droit au recours devant la Commission des recours des réfugiés ouvert aux demandeurs d'asile ne saurait être retenu, dès lors que, contrairement à ce que soutiennent les

requérants, aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que les intéressés puissent retirer une lettre recommandée ;

Sur l'article 3 :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 : Lorsqu'il est saisi en application de la procédure prioritaire prévue aux articles 8 et 9 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée, l'office statue dans un délai de quinze jours sur la demande d'asile. Ce délai est ramené à 96 heures lorsque le demandeur d'asile est placé en rétention administrative en application de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée ;

Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne met à la charge de l'État une obligation de mise à disposition des demandeurs d'asile d'interprètes et d'assistance juridique dans la situation mentionnée à l'article 3 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 précité ;

Considérant que l'intérêt particulier qui s'attache au règlement rapide de la situation des demandeurs d'asile placés en centre de rétention administrative justifie que l'office français de protection des réfugiés et apatrides se prononce sur leur demande dans le délai le plus bref compatible avec le respect de l'exercice, par les intéressés, de leurs droits ; que le délai de 96 heures fixé par l'article 3 précité n'est pas insuffisant au regard de cette exigence ;

Considérant que l'article 3 du décret attaqué, en ce qu'il prévoit, en application des dispositions combinées des articles 8 et 9 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée, la mise en œuvre d'une procédure prioritaire, notamment pour le traitement des demandes d'asile émanant de ressortissants de pays réputés sûrs, ne méconnaît pas l'exigence de non discrimination posée par les stipulations de l'article 3 de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, dès lors que ladite procédure, justifiée par des impératifs liés à la sauvegarde de l'ordre public, permet aux intéressés de présenter une demande d'asile et à l'office de statuer sur cette demande dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile ;

Sur l'article 5 :

Considérant que la création d'une mission de liaison avec le ministère de l'intérieur au sein de l'office français de protection des réfugiés et apatrides ne méconnaît pas les dispositions de l'article 3 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée ; que le moyen tiré de ce que la mise en place d'une telle structure porterait atteinte au respect de la confidentialité des informations détenues par l'office doit être écarté, dès lors qu'aucune disposition du décret attaqué ne prévoit que les membres de la mission auront accès à des informations confidentielles ;

Sur l'article 9 :

Considérant qu'aux termes de l'article 9 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 : « ... le directeur général est notamment habilité à : ... 4° Signaler aux autorités compétentes les bénéficiaires de la protection subsidiaire auxquels un titre de voyage doit être délivré et indiquer pour chaque cas la liste des pays autorisés » ;

Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire n'exigent qu'il soit délivré aux étrangers bénéficiant de la protection subsidiaire un titre de séjour leur permettant de quitter la France à destination du pays de leur choix ; que le décret attaqué pouvait, dès lors, réglementer les conditions dans lesquelles pourrait leur être délivré un titre de voyage ; qu'il n'a pas, ce faisant, méconnu les dispositions précitées de l'article 25 de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, aux termes desquelles : « Les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national ou des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre État est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent » ;

Sur l'article 14 :

Considérant que la circonstance que le directeur général de l'office français

de protection des réfugiés et apatrides mette à disposition de la commission des recours des réfugiés les moyens nécessaires à son fonctionnement, dans des conditions qu'il appartenait au pouvoir réglementaire de déterminer, n'est pas de nature à porter atteinte à l'indépendance de cette juridiction et ne méconnaît pas les exigences rappelées par les stipulations des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Sur l'article 16 :

Considérant que les dispositions de l'article 16 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004, en ce qu'elles énoncent les différents types de recours dont il appartient à la commission des recours des réfugiés de connaître, relèvent de la compétence réglementaire ; que la circonstance que la commission constitue à elle seule un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution est à cet égard dénuée d'incidence ; que, si l'article 18 du décret attaqué fixe à deux mois après la constatation de la fraude le délai ouvert pour former un recours en révision dans le cas où il est soutenu que la décision de la commission a résulté d'une fraude et à un mois le délai de recours dans les autres cas prévus à l'article 16, il ne saurait être utilement soutenu, eu égard à la nature différente des recours en cause, que le principe d'égalité ait été méconnu ;

Considérant que la circonstance que l'article 16 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 ne précise pas quelles sont les personnes habilitées à former un recours contre les décisions de l'OFPRA et quelle serait, le cas échéant, l'autorité compétente pour connaître des recours formés contre un refus d'enregistrement par l'office d'une demande d'asile ne remplissant pas les critères posés par l'article 1^{er} du décret est sans incidence sur sa légalité ;

Sur l'article 20 :

Considérant que si l'article 20 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 prévoit que le président de la Commission des recours des réfugiés peut décider de ne pas communiquer un dossier au directeur général de l'office lorsqu'il apparaît, au vu du recours, que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine, cette absence de communication n'est pas de nature à porter atteinte au droit des intéressés à un procès équitable ;

Sur l'article 21 :

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 21 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 : « Lorsque l'affaire est en état, le président de la formation de jugement peut, par une ordonnance, fixer la date à partir de laquelle l'instruction sera close. Cette ordonnance n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours... Si le président de la formation de jugement n'a pas pris une ordonnance de clôture, l'instruction est close trois jours francs avant la date de l'audience indiquée dans l'avis d'audience. Celui-ci est notifié aux parties sept jours au moins avant l'audience... » ;

Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne font obstacle à ce que le président d'une formation de jugement fixe par ordonnance la date de clôture de l'instruction ; qu'il ne saurait utilement être soutenu que l'absence de recours possible contre une telle ordonnance porte atteinte aux garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile ; que le délai de sept jours prévu par l'article 21 précité du décret attaqué ne saurait être regardé comme insuffisant, contrairement à ce que soutiennent les requérants, pour permettre le respect des droits de la défense et des garanties qui s'attachent au droit d'asile ;

Sur l'article 22 :

Considérant qu'aux termes de l'article 22 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 : « Lorsque, en application du V de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée, le président de la commission et les présidents statuent, par ordonnance, sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office, cette ordonnance ne peut être prise qu'après étude du dossier par un rapporteur » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 19 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée : « Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'État, notamment... 7° ... les conditions dans lesquelles le président et les présidents de section de la commission des recours peuvent, après instruction, statuer par ordonnance sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les mo-

tifs de la décision du directeur général de l'office » ;

Considérant qu'aucun principe général du droit n'impose que le président de la commission et les présidents de section ne puissent rejeter un recours pour les motifs prévus par le V de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée qu'après que le dossier aura fait l'objet d'une instruction contradictoire ; que la circonstance qu'en son article d'exécution, la loi du 25 juillet 1952 modifiée, mentionne le terme instruction est à cet égard dénuée d'incidence ; que, si les demandeurs d'asile ne peuvent, dans le cadre de cette procédure, présenter d'observations, cette impossibilité n'est pas, eu égard aux motifs qui s'attachent à ces décisions de rejet par ordonnance, de nature à porter atteinte au respect des droits de la défense ;

Sur l'article 24 :

Considérant qu'aux termes de l'article 24 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 : « Les audiences de la commission sont publiques. Les parties peuvent présenter leurs observations à la commission. Le président de la formation de jugement veille à l'ordre de l'audience. Lorsque les circonstances l'exigent, il peut ordonner que l'audience se tienne à huis clos. Il statue sur les demandes de renvoi présentées par les parties... » ;

Considérant qu'il ressort des dispositions de l'article 24 précité du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 que seules les parties à l'instance peuvent présenter des observations devant la commission ; que l'office français de protection des réfugiés et apatrides, qui a la qualité de partie à l'instance, peut en présenter ;

Considérant que la circonstance que l'article 24 du décret attaqué ne comprend pas de dispositions relatives au financement des interprètes et aux conditions de représentation des parties est sans incidence sur sa légalité ;

Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire n'exigent que le président de la formation de jugement recueille le consentement des autres membres de la formation avant de décider que l'audience se tiendra à huis clos ;

Sur l'article 26 :

Considérant qu'aux termes de l'article 26 du décret n° 2004-814 du

14 août 2004 : « Les décisions de la commission des recours sont motivées. Elles sont lues en audience publique. La minute de chaque décision est signée par le président de la formation de jugement qui a rendu cette décision et par le secrétaire général de la commission ou par un chef de service » ;

Considérant qu'aucune disposition législative ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne font obstacle à ce que la minute d'une décision soit signée par les personnes prévues à l'article 26 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 précité et n'imposent que soit rédigé un procès-verbal de délibéré ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret n° 2004-813 du 14 août 2004 modifiant le titre III du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE est admise.

Article 2 : Les requêtes n° 273198, 273199, 273200, 273201, 273202, 273203, 273204, 273205, 273206, 273207, 273208, 273209, 273210, 273211, 273243, 273246, 273247, 273254, 273268 sont rejetées.

Conseil d'État, 5 avril 2006,

Gisti, Amnesty, LDH, ACAT,
FTDA, Forum réfugiés

N° 284706

Publié au Recueil Lebon

M. Jean-Claude Mallet, Rapporteur

Mme Prada Bordenave, Commissaire
du gouvernement

Mme Hagelsteen, Président

SCP Roger, Sevaux, SCP Waquet,
Farge, Hazan, Avocats

Considérant qu'aux termes de l'article L. 722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le conseil d'administration de l'OFPPRA : « fixe , pour la période comprise entre la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 et l'adoption de dispositions communautaires en cette matière, la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs, mentionnés au 2° de l'article L. 741-4... » ; qu'aux termes du 2° de l'article L. 741-4 du même code, un pays d'origine est considéré comme sûr : « s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande » ; qu'en application de ces dispositions, le conseil d'administration de l'OFPPRA a, par une délibération en date du 30 juin 2005, fixé la liste suivante des pays d'origine sûrs : « le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine » ;

Sur la légalité externe de la décision attaquée :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision attaquée a été prise par le conseil d'administration de l'OFPPRA, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 722-1 du code ; que la circonstance que le ministère des affaires étrangères aurait préparé, avant la réunion du 30 juin 2005, un projet de liste de pays d'origine sûrs, lequel aurait été soumis aux membres du conseil d'administration, ne saurait permettre d'affirmer, contrairement à ce que soutiennent les associations requéran-

tes, que le conseil d'administration de l'office n'est pas l'auteur de la décision attaquée, dès lors qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdisait de procéder de la sorte et qu'il ressort du compte-rendu de la séance du 30 juin 2005 que les membres du conseil d'administration se sont effectivement prononcés sur la composition de ladite liste ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du compte-rendu de la séance du conseil d'administration, que la décision du 30 juin 2005 par laquelle le conseil d'administration de l'OFPPRA a fixé la liste des pays d'origine sûrs a été prise dans le respect des conditions procédurales définies par le chapitre II du décret du 14 août 2004 relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes ;

Considérant que la décision attaquée, qui revêt un caractère réglementaire, n'avait pas à être motivée ;

Sur la légalité interne de la décision attaquée :

Considérant que les associations requérantes ne sauraient utilement se prévaloir des stipulations du cinquième alinéa du préambule de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 qui, se bornant à exprimer « le vœu que tous les États, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre États », sont dépourvues d'effet direct ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 : « A. Aux fins de la présente Convention, le terme réfugié s'appliquera à toute personne : 2. Qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » ; que l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs a pour effet de permettre l'application d'une procédure prioritaire pour l'examen par l'OFPPRA des demandes d'asile émanant des ressortissants desdits pays ; qu'une telle dis-

position ne saurait exempter l'administration de procéder à l'examen individuel de chaque dossier, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que, par suite, ni le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait illégale en ce qu'elle aurait créé un cas de compétence liée de l'autorité administrative non prévu par la loi, ni le moyen tiré de ce que la décision attaquée rendrait impossible la prise en compte par l'office de la volonté éventuelle du demandeur d'asile de ne pas se réclamer, en raison de sa crainte d'être persécuté, de la protection de son pays d'origine ne peuvent être accueillis ;

Considérant que les associations requérantes soutiennent que la décision attaquée introduit une discrimination contraire aux termes de l'article 3 de la convention relative au statut des réfugiés susvisée, selon lesquels : « Les États contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine » ; que les demandeurs d'asile provenant de pays « considérés comme sûrs » au sens des dispositions précitées de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile se trouvent placés dans une situation différente de celle des demandeurs d'asile venant d'autres pays ; qu'ainsi, la circonstance que les règles de procédure applicables soient différentes selon que le demandeur est originaire ou non d'un pays « considéré comme sûr » n'est pas contraire aux stipulations précitées, dès lors que l'examen individuel effectué par l'office français de protection des réfugiés et apatrides et, le cas échéant, par la commission des recours des réfugiés, assure le respect des garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile ;

Considérant que les associations intervenantes font valoir que la décision attaquée mettrait en place un mécanisme de non admission automatique d'une catégorie de demandeurs d'asile, en méconnaissance du principe de non refoulement posé par les stipulations de l'article 33 de la convention relative aux réfugiés, aux termes desquelles : « 1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa

religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » ; que l'organisation d'une procédure d'examen prioritaire, associée à l'obligation, qui incombe à l'office de protection des réfugiés et apatrides et, le cas échéant, à la commission des recours des réfugiés, de procéder, dans chaque cas, à un examen individuel de la demande, ne saurait s'analyser comme une procédure automatique de refoulement des réfugiés au sens de ces stipulations ; qu'ainsi, le moyen n'est pas fondé ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants » ; qu'aux termes de l'article 14 de la même convention : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur l'origine nationale » ; que, si les associations requérantes entendent faire valoir que la décision attaquée méconnaît les stipulations combinées des articles 3 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'elle permet de refuser l'admission sur le territoire français à certains demandeurs d'asile au seul motif qu'ils possèdent la nationalité d'un pays réputé sûr, un tel moyen ne peut qu'être écarté, dès lors qu'il ressort des dispositions de l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que les demandeurs d'asile provenant de ces pays bénéficient dans tous les cas du droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'OFPPRA et ne peuvent, en conséquence, faire l'objet d'aucune mesure d'éloignement avant l'intervention de cette décision ; qu'en tout état de cause, la décision fixant le pays de destination qui accompagnera, le cas échéant, la mesure d'éloignement prise à leur encontre ultérieurement devra être conforme aux stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, dans cette mesure, le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations précitées doit être écarté ;

Considérant que, si les associations requérantes font valoir que la fixation d'une liste de pays d'origine sûrs est

contraire au principe constitutionnel d'égalité, l'obligation de fixer une telle liste résulte de la loi ; qu'il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur la conformité de la loi avec le principe constitutionnel d'égalité ;

Considérant qu'en retenant, sur la liste des pays d'origine considérés comme sûrs, des États autres que ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques, le conseil d'administration de l'OFPPRA n'a pas méconnu les critères posés par l'article L. 741-4 du code ; qu'il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que le conseil d'administration aurait, en l'espèce, inexactement apprécié la situation des pays retenus au regard de ces critères, alors notamment qu'il a élaboré cette liste en tenant compte de l'ensemble des informations dont disposait l'office à la date à laquelle il s'est prononcé, en particulier des rapports établis sur ces pays par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ;

Considérant que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des immigrés et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision en date du 30 juin 2005 par laquelle le conseil d'administration de l'OFPPRA a fixé la liste des pays d'origine sûrs ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de l'association « Cimade » et de l'association « Groupe Accueil et Solidarité » sont admises.

Article 2 : Les requêtes n° 284706 et 284711 sont rejetées

**Conseil d'État, Assemblée,
31 mai 2006,**

Gisti

N° 273638

Publié au Recueil Lebon

Mme Nathalie Escaut, Rapporteur

M. Casas, Commissaire du gouvernement

M. Denoix de Saint Marc, Président

Considérant que le GISTI demande l'annulation, d'une part, des dispositions de l'article 4 du décret du 27 août 2004 modifiant le décret du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres des métiers et à leur élection et, d'autre part, des dispositions de l'article 5 du même décret ainsi que de l'article 2 du décret du 27 août 2004 relatif à l'élection aux chambres des métiers d'Alsace et de la Moselle en tant qu'elles subordonnent respectivement la qualité d'électeur et l'éligibilité des artisans aux élections aux chambres des métiers et de l'artisanat à la possession de la nationalité française ou de la nationalité d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;

Considérant que l'institution d'une différence de traitement entre les artisans en ce qui concerne la qualité d'électeur et l'éligibilité aux élections des membres des chambres des métiers et de l'artisanat, laquelle n'est pas la conséquence nécessaire d'une loi, implique l'existence ou de différences de situation de nature à justifier ces différences de traitement ou de nécessités d'intérêt général en rapport avec le rôle et les prérogatives des chambres des métiers et de l'artisanat qui auraient commandé de telles discriminations ;

Sur la qualité d'électeur :

Considérant qu'eu égard à la mission des chambres des métiers et de l'artisanat qui sont, en vertu de l'article 5 du code de l'artisanat, placées auprès des pouvoirs publics pour représenter les intérêts généraux de l'artisanat, il n'existe pas de différence de situation entre les artisans résultant de leur nationalité qui justifie une différence de traitement pour l'attribution du droit de vote aux élections des membres des chambres des métiers et de

l'artisanat ; qu'en outre, le ministre chargé de l'artisanat n'invoque aucune nécessité d'intérêt général résultant du rôle de ces établissements qui serait de nature à justifier que les artisans de nationalité étrangère qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État signataire de l'accord sur l'Espace économique européen ne bénéficient pas du droit de vote pour ces élections ; qu'ainsi, les dispositions de l'article 4 du décret du 27 août 2004 modifiant le décret du 27 mai 1999, en tant qu'elles privent certains artisans étrangers de la qualité d'électeurs aux élections des chambres des métiers et de l'artisanat, méconnaissent le principe d'égalité ;

Sur l'éligibilité :

Considérant que, si les chambres des métiers et de l'artisanat ont été investies de prérogatives de puissance publique relatives, en premier lieu, à la fixation du produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle perçue à leur profit, en deuxième lieu, à leur désignation éventuelle comme délégataire du droit de préemption urbain ou du droit de préemption institué dans les zones d'aménagement différé pour la réalisation d'équipements commerciaux ou artisanaux et enfin, à la participation de leur président à la commission départementale d'équipement commercial, ces différentes prérogatives ne sont pas d'une nature et d'une ampleur telles qu'elles puissent fonder légalement une différence de traitement entre les artisans quant à leur éligibilité aux élections des chambres des métiers et de l'artisanat reposant sur leur nationalité à l'effet d'exclure de la possibilité de se porter candidat ceux d'entre eux qui n'ont ni la nationalité française ni la nationalité d'un autre État membre de la Communauté européenne ou de tout autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ; que, par suite, les dispositions de l'article 5 du décret du 27 août 2004 modifiant le décret du 27 mai 1999 et de l'article 2 du décret du 27 août 2004 relatif à l'élection aux chambres des métiers d'Alsace et de la Moselle, en tant qu'elles privent certains artisans étrangers de l'éligibilité aux élections des chambres des métiers et de l'artisanat, méconnaissent le principe d'égalité ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le GISTI est fondé à demander l'annulation des disposi-

tions attaquées des décrets en date du 27 août 2004 en tant qu'elles subordonnent la qualité d'électeur et l'éligibilité des artisans aux élections aux chambres des métiers et de l'artisanat à la possession de la nationalité française ou de la nationalité d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les articles 4 et 5 du décret du 27 août 2004 modifiant le décret du 27 mai 1999 et l'article 2 du décret du 27 août 2004 relatif à l'élection aux chambres des métiers d'Alsace et de la Moselle sont annulés en tant qu'ils subordonnent la qualité d'électeur et l'éligibilité des artisans aux élections aux chambres des métiers et de l'artisanat à la possession de la nationalité française ou de la nationalité d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Article 2 : L'État versera au Groupe d'information et de soutien des immigrés une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Conseil d'État,
7 juin 2006,**

Gisti, Aides, MRAP, LDH,
Médecins du Monde

N° 285576

Publié au Recueil Lebon

Mlle Anne Courrèges, Rapporteur

M. Devys, Commissaire du gouvernement

M. Stirn, Président

Considérant que l'article 97 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a, d'une part, modifié l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles à l'effet de subordonner à une condition de séjour ininterrompu d'au moins trois mois en France l'octroi de l'aide médicale de l'État aux étrangers en situation irrégulière et a, d'autre part, inséré dans le même code un article L. 254-1 qui prévoit la prise en charge par l'État des soins urgents « dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître », administrés par les établissements de santé aux étrangers résidant en France qui ne remplissent pas la condition de régularité de séjour susceptible de leur ouvrir droit à la couverture maladie universelle et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'État ;

Considérant que, pour l'application de la première de ces dispositions, le décret n° 2005-859 du 28 juillet 2005 a notamment ajouté au décret du 2 septembre 1954 un article 44 dont le deuxième alinéa prévoit que la liste des pièces justificatives et des documents, au vu desquels est appréciée la présence ininterrompue du demandeur depuis plus de trois mois sur le territoire français, est déterminée par le décret qui, conformément au premier alinéa de l'article L. 251-3 du code de l'action sociale et des familles, fixe les conditions de l'admission à l'aide médicale de l'État ; que c'est dans ce cadre qu'est intervenu le décret n° 2005-860 du 28 juillet 2005 dont l'article 4 énumère les pièces de nature à justifier la présence ininterrompue du demandeur depuis trois mois ; que les associations requérantes demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ces deux décrets ;

Sur la légalité externe des décrets attaqués :

Considérant que l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'un texte doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par ce texte ; que, par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre le texte envisage d'apporter à son projet des modifications, elle ne doit procéder à une nouvelle consultation de cet organisme que si ces modifications posent des questions nouvelles ;

Considérant que les projets des décrets attaqués ont été soumis à l'avis du conseil d'administration de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés en application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, qui impose une telle consultation pour tout projet de mesure réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans le domaine de compétence de la caisse ; que, si des modifications ont été apportées aux projets de texte après la consultation du conseil d'administration de la caisse, cette circonstance est sans incidence sur la régularité de la consultation, dès lors que ces modifications ne posaient aucune question nouvelle ; qu'en particulier, si le projet de décret en Conseil d'État, contrairement à sa version publiée, ne comportait pas d'article 2 prévoyant, eu égard à la réforme par le décret du régime de l'agrément délivré à des associations en vue de recueillir les demandes d'aide médicale, des dispositions transitoires pour les associations bénéficiant, à la date de publication du décret, d'un tel agrément, cette disposition ne posait pas de question nouvelle rendant nécessaire une nouvelle consultation de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ;

Sur la légalité interne des décrets contestés dans leur ensemble :

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la charte sociale européenne révisée :

Considérant, d'une part, qu'en vertu des articles 9 et 10 du pacte international relatif aux droits économiques,

sociaux et culturels, les États parties reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, ainsi qu'une protection et une assistance aussi larges que possible à la famille ; que, de même, selon les articles 11, 12, 13 et 17 de la charte sociale européenne révisée, les parties s'engagent à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer l'exercice effectif, respectivement, du droit à la protection de la santé, du droit à la sécurité sociale, du droit à l'assistance sociale et médicale et du droit des enfants et adolescents de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation des décrets attaqués ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que les droits énoncés par la charte sociale européenne révisée ne seraient pas garantis dans le respect du principe de non-discrimination prévu par l'article E de la partie V de la charte est également inopérant ;

Considérant, d'autre part, que les stipulations de l'article 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lesquelles : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi [...] », ne sont invocables que par les personnes qui soutiennent qu'elles sont victimes d'une discrimination au regard de l'un des droits civils et politiques reconnus par le pacte ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées méconnaîtraient les stipulations de l'article 26 du pacte est inopérant et ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de textes de l'Organisation internationale du travail :

Considérant, d'une part, que la déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail n'est pas au nombre des textes diplomatiques qui, ayant été ratifiés et publiés, ont, aux termes de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, une autorité supérieure à celle de la loi interne ; qu'ainsi, les associations requérantes ne sauraient

utilement invoquer cette déclaration pour contester les dispositions législatives pour l'application desquelles ont été pris les décrets attaqués ;

Considérant, d'autre part, que si le b) de l'article 6 de la convention n° 97 de l'Organisation internationale du travail relative aux travailleurs migrants stipule que les membres s'engagent à appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'ils appliquent à leurs propres ressortissants en ce qui concerne la sécurité sociale, il résulte des termes mêmes de cette stipulation qu'elle ne trouve à s'appliquer qu'aux immigrants installés légalement sur le territoire des États parties ; que, par suite, elle ne peut être utilement invoquée à l'égard des décrets du 28 juillet 2005 qui sont relatifs à l'aide médicale de l'État, dispositif dont le bénéfice est réservé aux personnes en situation irrégulière ;

Considérant, enfin, que si, aux termes du 1 de l'article 3 de la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail du 28 juin 1962, les parties doivent accorder, sur leur territoire, aux ressortissants des autres parties, l'égalité de traitement avec leurs propres ressortissants au regard de leur législation de sécurité sociale, tant en ce qui concerne l'assujettissement que le droit aux prestations, et si le 1 de l'article 4 de cette même convention précise qu'« en ce qui concerne le bénéfice des prestations, l'égalité de traitement doit être assurée sans condition de résidence () », ces stipulations ne peuvent être utilement invoquées à l'égard de décrets régissant un dispositif d'assistance médicale et non pas de sécurité sociale au sens de la convention ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, la fortune, la naissance ou toute autre situation » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du pre-

mier protocole additionnel à cette convention : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens » ;

Considérant que, si les associations requérantes soutiennent que la différence de traitement, en termes de justifications à produire pour l'ouverture des droits, dont font l'objet les personnes pouvant bénéficier de la couverture maladie universelle et celles relevant de l'aide médicale de l'État serait discriminatoire, le législateur, en distinguant les deux régimes en cause, a entendu tenir compte de la différence de situation entre les étrangers selon qu'ils satisfont ou non aux conditions de régularité de la résidence posées par la loi et les engagements internationaux souscrits par la France ; qu'il s'est ainsi fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec les buts de la loi ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de non-discrimination dans le droit au respect des biens qui résulte des stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention doit être écarté ;

Considérant, d'autre part, qu'en limitant l'accès à l'aide médicale de l'État aux étrangers en situation irrégulière qui justifient remplir une condition de séjour interrompue de trois mois, ce qui se traduit pour les personnes ainsi exclues de ce dispositif par la prise en charge par l'État des seuls soins urgents énoncés à l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles, l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2003, qui sert de fondement aux décrets attaqués, ne contrevient pas à la prohibition des traitements inhumains et dégradants prévue par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

En ce qui concerne les autres moyens :

Considérant, d'une part, que, pour l'application des dispositions législatives citées plus haut qui subordonnent à une condition de séjour ininterrompu d'au moins trois mois en France l'octroi de l'aide médicale de l'État aux étrangers en situation irrégulière, les décrets contestés ont pu, sans méconnaître la portée de ces dispositions, ni l'étendue de l'habilitation donnée au pouvoir réglemen-

taire, instituer un mécanisme de justification de cette présence ininterrompue – dans lequel, au demeurant, est admise la production de tout document de nature à prouver que les conditions légales sont remplies – et non un simple régime déclaratoire ;

Considérant, d'autre part, que, si les associations requérantes soutiennent que les décrets contestés porteraient atteinte aux exigences de précaution qui s'imposent en matière de santé publique et méconnaîtraient l'article 19 de la loi du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, aux termes duquel « en matière de protection sociale, de santé, () chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non appartenance () à une ethnie ou une race », ces moyens ne peuvent qu'être écartés, dès lors que les dispositions attaquées se bornent à tirer les conséquences de la loi du 30 décembre 2003 ; que les associations requérantes ne sauraient davantage se prévaloir d'un prétendu « principe général du droit exigeant un bilan coût-avantage satisfaisant » ;

Sur la légalité interne des décrets attaqués, en tant qu'ils concernent les étrangers mineurs :

Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées, de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » ; que ces stipulations qui, conformément à l'article 1^{er} de cette convention, s'appliquent à « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable », interdisent que les enfants ainsi définis connaissent des restrictions dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé ; que, par suite, en tant qu'il subordonne l'accès à l'aide médicale de l'État à une condition de résidence ininterrompue d'au moins trois mois en France, sans prévoir de dispositions spécifiques en vue de garantir les droits des mineurs étrangers et qu'il renvoie ceux-ci, lorsque cette condition de durée de résidence n'est pas remplie, à la seule prise en charge

par l'État des soins énoncés à l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire, ainsi qu'il a été dit plus haut, des seuls soins urgents « dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître », l'article 97 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 est incompatible avec les stipulations précitées ; qu'il suit de là que les décrets attaqués sont illégaux en tant qu'ils mettent en œuvre cette disposition législative à l'égard des mineurs étrangers ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'association Aides, le Groupe d'information et de soutien des immigrés, la Ligue des droits de l'Homme, l'association Médecins du Monde et le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples ne sont fondés à demander l'annulation des décrets du 28 juillet 2005 relatifs à l'aide médicale de l'État qu'en tant qu'ils mettent en œuvre à l'égard des mineurs la condition de durée de résidence prévue à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les décrets du 28 juillet 2005 relatifs à l'aide médicale de l'État sont annulés en tant qu'ils mettent en œuvre à l'égard des mineurs la condition de durée de résidence prévue à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles.

Article 2 : L'État versera à l'association AIDES, au Groupe d'information et de soutien des immigrés, à la Ligue des droits de l'Homme, à l'association Médecins du Monde et au Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples une somme de 200 euros à chacune d'elles en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Conseil d'État, 12 juin 2006, Gisti, Cimade, Amnesty, LDH

N° 282275

Mentionné aux Tables du Recueil Lebon

Mme Sophie-Caroline de Margerie,
Rapporteur

Mme Prada Bordenave, Commissaire
du gouvernement

M. Genevois, Président

SCP Roger, Sevaux, avocat

Considérant que les requêtes susvisées tendent à l'annulation des mêmes dispositions du décret du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6, L. 821-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision ;

Sur l'article 10 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 551-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « A son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. Il lui est notamment indiqué que sa demande d'asile ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de cinq jours après cette notification » ; qu'aux termes de l'article 10 du décret attaqué : « L'étranger maintenu dans un centre de rétention qui souhaite demander l'asile présente sa demande dans le délai de cinq jours à compter de la notification qui lui a été faite de ce droit conformément à l'article L. 551-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile La demande d'asile formulée en centre ou en local de rétention est présentée selon les modalités prévues au troisième alinéa de l'article 1^{er} du décret du 14 août 2004 Si l'intéressé est retenu en centre de rétention administrative, la décision du directeur général de l'office est transmise au centre de rétention par télécopie, par voie électronique sécurisée ou par porteur au plus tard à l'échéance du délai de 96 heures prévu à l'article 3 du décret susmentionné » ;

Considérant, d'une part, que les dispositions critiquées, qui se bornent à rappeler, en application de l'article

L. 551-3 précité du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, que les demandes d'asile présentées par les étrangers placés en rétention ne sont plus recevables devant l'office français de protection des réfugiés et apatrides pendant la période de rétention si elles sont formulées plus de cinq jours après la notification des droits susceptibles d'être exercés en ce domaine, ne méconnaissent, par elles-mêmes, aucune disposition législative, ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ; que le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prohibant les traitements inhumains ou dégradants, doit également être écarté, au motif que les décisions fixant le pays de destination accompagnant d'éventuelles mesures d'éloignement doivent, elles-mêmes, respecter ces stipulations ; que les associations ne sauraient utilement se prévaloir d'une méconnaissance de l'article 33-1 de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dès lors que cet article ne s'applique qu'aux étrangers auxquels a été reconnue la qualité de réfugié ;

Considérant, d'autre part, que l'intérêt particulier qui s'attache au règlement rapide de la situation des demandeurs d'asile placés en centre de rétention administrative justifie que l'office français de protection des réfugiés et apatrides se prononce sur leur demande dans le délai le plus bref compatible avec le respect de l'exercice, par les intéressés, de leurs droits ; que le délai de 96 heures n'est pas insuffisant au regard de cette exigence ; que les dispositions précitées de l'article 10 du décret attaqué prescrivant la transmission de la décision de l'office au plus tard à l'expiration du délai de 96 heures n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, de réduire ce délai ;

Sur l'article 14 :

Considérant qu'aux termes de l'article 14 du décret attaqué : « Les centres de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent, en outre, de chambres spécialement équipées, et notamment de matériels de puériculture adaptés » ;

Considérant que ces dispositions n'ont pas pour objet et ne sauraient

avoir légalement pour effet de permettre aux autorités préfectorales de prendre des mesures privatives de liberté à l'encontre des familles des personnes placées en rétention ; qu'elles visent seulement à organiser l'accueil des familles des étrangers placés en rétention ; qu'il s'ensuit que le pouvoir réglementaire était compétent pour édicter de telles dispositions, qui n'ont méconnu ni les articles L. 511-4 et L. 521-4 ni aucune autre disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni les articles 3-1 et 37 de la convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990 ;

Sur l'article 18 :

Considérant qu'aux termes de l'article 18 du décret attaqué : « L'administration met un interprète à disposition des étrangers maintenus en zone d'attente ou en local de rétention administrative qui ne comprennent pas le français, dans le seul cas des procédures de non-admission ou d'éloignement dont ils font l'objet. Dans les autres cas, la rétribution du prestataire est à la charge de l'étranger » ;

Considérant que ni les articles L. 111-7, L. 111-8, L. 551-2 et L. 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni aucune autre disposition législative, ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne font obligation à l'État d'assumer les frais résultant de l'assistance des interprètes mis à la disposition des demandeurs d'asile dans le cadre de la présentation des demandes d'asile ;

Considérant que si les associations requérantes font valoir que ces dispositions sont incompatibles avec la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, un tel moyen est, en tout état de cause, inopérant ;

Considérant que si les associations requérantes soutiennent que les demandeurs d'asile ne sont pas tous placés dans une situation identique, dès lors que certains maîtrisent la langue française ou peuvent avoir recours, à leur charge, à un interprète, cette circonstance de pur fait ne saurait révéler une différence dans la situation juridique des intéressés ; qu'elle est, dès lors, sans incidence sur le respect du principe d'égalité ;

Considérant que les conclusions aux fins d'annulation présentées par le Groupe d'information et de soutien des immigrés, la Cimade, Amnesty International Section française et la Ligue des droits de l'Homme ne peuvent qu'être rejetées ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 282275, 282982 et 283157 sont rejetées.

Conseil d'État, Section, 18 juillet 2006, Gisti

N° 274664

Publié au Recueil Lebon

M. Olivier Japiot, Rapporteur

M. Vallée, Commissaire du gouvernement

M. Genevois, Président

Considérant que le Groupe d'information et de soutien des immigrés demande l'annulation des décisions implicites par lesquelles le Premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la défense et le ministre de la fonction publique ont respectivement refusé d'abroger le décret susvisé du 3 novembre 2003 pris pour l'application de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 instituant un dispositif de révision des prestations versées aux ressortissants des pays placés antérieurement sous la souveraineté française résidant hors de France et l'arrêté du 3 novembre 2003 pris pour l'application de ce décret ;

Sur les interventions du Collectif des accidentés du travail, handicapés et retraités pour l'égalité des droits et de l'association des travailleurs maghrébins de France :

Considérant que le Collectif des accidentés du travail, handicapés et retraités pour l'égalité des droits et l'association des travailleurs maghrébins de France ont intérêt à l'annulation des décisions implicites refusant d'abroger le décret et l'arrêté attaqués ; qu'ainsi leurs interventions sont recevables ;

Sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant que d'après le I de l'article 170 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 : Les nationaux du Cambodge, du Laos et du Viêt-Nam n'étant plus soumis aux lois françaises en matière de pensions, perçoivent au lieu et place des pensions ou allocations viagères dont ils peuvent être bénéficiaires, et pendant la durée normale de leur jouissance personnelle, des indemnités annuelles en francs calculées sur la base des tarifs en vigueur pour lesdites pensions ou allocations au 31 décembre 1956 ; qu'en vertu du I de l'article 71 de la loi du 26 décembre 1959 portant loi de fi-

nances pour 1960 : « À compter du 1^{er} janvier 1961, les pensions, rentes ou allocations viagères imputées sur le budget de l'État ou d'établissements publics, dont sont titulaires les nationaux des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France, seront remplacées pendant la durée normale de leur jouissance personnelle par des indemnités annuelles en francs, calculées sur la base des tarifs en vigueur pour lesdites pensions ou allocations, à la date de leur transformation » ; que selon l'article 26 de la loi du 3 août 1981 portant loi de finances rectificative pour 1981 : « Les pensions, rentes ou allocations viagères attribuées aux ressortissants de l'Algérie sur le budget de l'État ou d'établissements publics de l'État et garanties en application de l'article 15 de la déclaration de principe du 19 mars 1962 relative à la coopération économique et financière entre la France et l'Algérie ne sont pas révisables à compter du 3 juillet 1962 et continuent à être payées sur la base des tarifs en vigueur à cette même date. Elles pourront faire l'objet de revalorisations dans des conditions et suivant des taux fixés par décret. [...] » ; qu'aux termes de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002 : « I. - Les prestations servies en application des articles 170 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, 71 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) et 26 de la loi de finances rectificative pour 1981 (n° 81-734 du 3 août 1981) sont calculées dans les conditions prévues aux paragraphes suivants. II. - Lorsque, lors de la liquidation initiale des droits directs ou à réversion, le titulaire n'a pas sa résidence effective en France, la valeur du point de base de sa prestation, telle qu'elle serait servie en France, est affectée d'un coefficient proportionnel au rapport des parités de pouvoir d'achat dans le pays de résidence et des parités de pouvoir d'achat de la France. Les parités de pouvoir d'achat du pays de résidence sont réputées être au plus égales à celles de la France. [...] Les parités de pouvoir d'achat sont celles publiées annuellement par l'Organisation des Nations unies ou, à défaut, sont calculées à partir des données économiques existantes. III. Le coef-

ficient dont la valeur du point de pension est affectée reste constant jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu la liquidation des droits effectuée en application de la présente loi. Ce coefficient, correspondant au pays de résidence du titulaire lors de la liquidation initiale des droits, est ensuite réévalué annuellement. [...] » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Les Hautes parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente convention » ; qu'aux termes de l'article 14 de la même convention : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ; qu'en vertu des stipulations de l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à cette convention : Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. [...] » ; que si ces stipulations ont pour objet d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général et, d'une part, la prohibition de toute discrimination fondée notamment sur l'origine nationale et, d'autre part, les impératifs de sauvegarde du droit de propriété, elles laissent cependant au législateur national une marge d'appréciation, tant pour choisir les modalités de mise en œuvre du dispositif de révision des prestations versées aux ressortissants des pays placés antérieurement sous la souveraineté française résidant hors de France que pour juger si un tel dispositif trouve des justifications appropriées dans des considérations d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi ;

Considérant, en premier lieu, que les dispositions législatives susrappelées et celles du décret et de l'arrêté contestés, pris pour leur application, sont relatives à des droits à pension qui ne relèvent pas de la catégorie des droits protégés par le Pacte relatif aux droits

civils et politiques ; qu'il suit de là que les personnes visées par ces dispositions ne peuvent utilement invoquer, au soutien de leur réclamation, le principe d'égalité consacré par l'article 26 du Pacte relatif aux droits civils et politiques ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : « Les États parties au présent pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur [...] l'origine nationale [...] » ; qu'aux termes de l'article 9 : « Les États parties au présent pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales » ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effet direct à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation des décisions implicites attaquées ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte des dispositions de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002, éclairées par leurs travaux préparatoires, qu'elles ont notamment pour objet d'assurer aux titulaires des prestations mentionnées au I dudit article, versées en remplacement de la pension qu'ils percevaient antérieurement, des conditions de vie dans l'État où ils résident en rapport avec la dignité de leurs fonctions passées ou leur permettant d'assumer les conséquences de leur invalidité ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ces dispositions instaurent, à cette fin, un critère de résidence, apprécié à la date de liquidation de la prestation, permettant de fixer le montant de celle-ci à un niveau, différent dans chaque État, tel qu'il garantisse aux intéressés résidant à l'étranger un pouvoir d'achat équivalent à celui dont ils bénéficieraient s'ils avaient leur résidence en France, sans pouvoir lui être supérieur ; que les dispositions du III de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002, reprises à l'article 3 du décret du 3 novembre 2003, prévoyant que le montant des prestations qui résulterait de l'application des coefficients (de calcul desdites prestations) ne peut être inférieur à celui que le titulaire d'une prestation a perçu en vertu des dispositions mentionnées au I, majoré de 20 %, visent à assurer aux bénéficiaires résidant dans des États dont le revenu national brut par habitant est

particulièrement faible des conditions de vie correspondant à celles évoquées ci-dessus, ce que ne permettrait pas la stricte application des coefficients définis par l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 ; que les dispositions des I, II et III de cet article poursuivent un objectif d'utilité publique en étant fondées sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi ; que si le critère de résidence susmentionné n'est pas applicable aux ressortissants français qui résidaient à l'étranger à la date de liquidation de leur pension, cette différence de traitement, de portée limitée, relève de la marge d'appréciation que les stipulations précitées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales réservent au législateur national, eu égard notamment aux inconvénients que présenterait l'ajustement à la baisse des pensions déjà liquidées de ces ressortissants français qui ont vocation à résider en France ; que, par suite, les dispositions des I, II et III de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002, ainsi que celles du décret et de l'arrêté contestés qui ont été prises pour leur application, ne sont pas incompatibles avec les stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions de l'article 2 du décret du 3 novembre 2003, qui prévoient que les parités de pouvoir d'achat sont établies à partir du revenu national brut par habitant, exprimé en dollar international calculé par la Banque mondiale au 31 décembre de l'année précédant celle au titre de laquelle est fixé le coefficient mentionné au III de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002, visent à assurer le respect de l'obligation fixée par le législateur de garantir aux bénéficiaires résidant à l'étranger lors de la liquidation de leur prestation un pouvoir d'achat équivalent à celui dont ils bénéficieraient s'ils avaient eu leur résidence en France à cette date ; qu'elles sont dès lors conformes aux dispositions de la loi du 30 décembre 2002, éclairées par leurs travaux préparatoires, alors même qu'elles prennent en compte le revenu national brut par habitant pour déterminer la parité de pouvoir d'achat ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède et sans qu'il y ait lieu d'ap-

pler en la cause la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, que le Groupe d'information et de soutien des immigrés n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions implicites par lesquelles le Premier ministre et les autres ministres intéressés ont respectivement refusé d'abroger le décret précité du 3 novembre 2003 et l'arrêté du même jour pris pour son application ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les interventions du Collectif des accidentés du travail, handicapés et retraités pour l'égalité des droits et de l'association des travailleurs maghrébins de France sont admises.

Article 2 : La requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés est rejetée.

**Conseil d'État,
26 juillet 2006,
Gisti, LDH, IRIS**

N° 285714

Publié au Recueil Lebon

Mme Christine Maugué, Rapporteur

Mme Prada Bordenave, Commissaire du gouvernement

Mme Hagelsteen, Président

Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Les demandes de validation des attestations d'accueil peuvent être mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé afin de lutter contre les détournements de procédure. Les fichiers correspondants sont mis en place par les maires, selon des dispositions déterminées par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précise la durée de conservation et les conditions de mise à jour des informations enregistrées, les modalités d'habilitation des personnes qui seront amenées à consulter ces fichiers ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès » ; que le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), la Ligue des droits de l'Homme (LDH) et l'association « Imaginons un réseau internet solidaire » (IRIS) demandent l'annulation des articles 2, 3 et 8 du décret du 2 août 2005 pris pour l'application de cet article et portant sur le traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux demandes de validation des attestations d'accueil ;

Sur les moyens dirigés contre l'article 2 du décret :

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la convention n° 108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel : « Les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont : c) Adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées » ; qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue

de la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel : « Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui satisfont aux conditions suivantes : 3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs » ;

Considérant que, pour l'application de ces stipulations et de ces dispositions, les données pertinentes au regard de la finalité d'un traitement automatisé d'informations nominatives sont celles qui sont en adéquation avec la finalité du traitement et qui sont proportionnées à cette finalité ;

Considérant que les requérants soutiennent que certaines données personnelles dont l'article 2 du décret attaqué autorise la collecte, ne constituent pas des données adéquates et pertinentes au regard des finalités poursuivies par le traitement ; qu'il en va ainsi, selon eux, des données relatives à la situation financière de l'hébergeant, mentionnés au 1° de l'article 2, de certaines données relatives à la personne hébergée, mentionnées au 2° du même article, ainsi que des données relatives au logement, mentionnées au 3° ;

Considérant, en premier lieu, qu'en application de l'article L. 211-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le maire de la commune du lieu d'hébergement peut, en qualité d'agent de l'État, mettre en place un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux demandes de validation des attestations d'accueil, dont la finalité est de lutter contre les détournements de procédure favorisant l'immigration irrégulière ; qu'aux termes de l'article L. 211-4 de ce code, l'hébergeant s'engage à prendre en charge les frais de séjour de l'étranger au cas où celui-ci n'y pourvoirait pas et, qu'aux termes de l'article L. 211-5 du même code, le maire peut notamment refuser de valider l'attestation d'accueil si l'hébergeant ne peut pas présenter les pièces justificatives requises ou si les mentions portées sur l'attestation sont inexactes ; que, d'une part, les maires tirent de ces dispositions législatives la possibilité de procéder à la vérification des ressources de l'hébergeant ; que, d'autre part, eu égard à la finalité que la loi lui assigne, le traitement automatisé prévu par l'article L. 211-7 peut

porter sur les données relatives à la situation financière de l'hébergeant, nécessaires pour apprécier la capacité de prise en charge des frais de séjour et d'hébergement de l'étranger ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'avis de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou des services de la commune chargés des affaires sociales ou du logement, relatif aux conditions d'hébergement, ainsi que les suites données par les autorités consulaires à la demande de visa formulée sur la base de l'attestation d'accueil validée, mentions énumérées au 2° de l'article 2 parmi les données relatives à la personne hébergée dont la collecte est autorisée, sont des éléments d'information pertinents pour déterminer le sérieux des demandes d'attestation d'accueil et lutter ainsi contre les détournements de procédure à des fins d'immigration irrégulière ;

Considérant, en troisième lieu, que les données relatives au logement énumérées au 3° du même article, qu'il s'agisse des caractéristiques du logement (surface habitable, nombre de pièces habitables et nombre d'occupants) ou des droits de l'hébergeant sur le logement (propriétaire, locataire ou occupant), sont des données pertinentes pour porter une appréciation sur la capacité des hébergeants à accueillir les personnes dans des conditions décentes et répondre ainsi à l'objectif de lutte contre les détournements de procédure mentionné ci-dessus ;

Considérant, enfin, que, compte tenu de la finalité des traitements automatisés de données nominatives susceptibles d'être institués et des restrictions et précautions dont est assorti leur traitement, notamment de la limitation de la durée de conservation des données, la collecte et le traitement de ces informations ne portent pas au droit des individus au respect de leur vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts de protection de l'ordre public en vue desquels a été pris le décret ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit, lui aussi, être écarté ;

Sur les moyens dirigés contre l'article 3 du décret :

Considérant qu'aux termes du 5° de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978,

les données à caractère personnel « sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées » : que les requérants soutiennent que l'article 3 du décret attaqué, qui dispose que : « La durée de conservation des données contenues dans le traitement mentionné à l'article 1^{er} est de 5 ans à compter de la date de validation ou du refus de validation par le maire de l'attestation d'accueil », a fixé une durée excessive de conservation de données au regard de la finalité du traitement ;

Considérant, toutefois, que la durée de conservation de 5 ans fixée par le décret n'excède pas celle nécessaire, compte tenu des finalités pour lesquelles les données sont collectées et traitées, à la lutte contre l'immigration irrégulière et les détournements consistant notamment dans des attestations de complaisance ; qu'en particulier, une telle durée est nécessaire pour permettre aux maires d'effectuer les rapprochements utiles pour lutter efficacement contre l'immigration irrégulière ; qu'en outre, cette durée est cohérente avec celle prévue pour la conservation des données dans le futur système européen d'information des visas (VIS) qui permettra aux États membres de l'Union européenne d'échanger des informations sur les visas en vue de lutter plus efficacement contre l'immigration irrégulière et le terrorisme ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'article 3 du décret attaqué aurait fixé une durée excessive pour la conservation des données doit être écarté ;

Sur les moyens dirigés contre l'article 8 du décret :

Considérant qu'il résulte de l'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 que le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées ou que des tiers non autorisés y aient accès ; que l'article 8 du décret dispose que : « La mise en œuvre du traitement par le maire est subordonnée à l'envoi préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en application du IV de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 d'une

déclaration faisant référence au présent décret et précisant le lieu exact d'implantation du traitement automatisé, les modalités d'exercice du droit d'accès ainsi que l'engagement spécifique du maire qu'ont été mises en œuvre des mesures de sécurité et de confidentialité des données et des modalités d'habilitation individuelle des personnels communaux ayant accès au fichier » ; que, si les associations requérantes soutiennent que les garanties de sécurité et de confidentialité prévues par l'article 8 du décret sont insuffisantes, il ressort toutefois des pièces du dossier que les garanties prévues par le décret sont suffisantes pour préserver la sécurité des données ; que ces dispositions ne font au demeurant pas obstacle à ce que la CNIL, dans le cadre de ses pouvoirs d'investigation, procède à des vérifications sur pièce et sur place susceptibles de la conduire, si ces garanties n'étaient pas respectées par le responsable du traitement, à interdire celui-ci ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés et des autres associations requérantes doit être rejetée ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés et autres est rejetée.

Conseil d'État, 24 janvier 2007,

Gisti

N° 243976

Publié au Recueil Lebon

M. Olivier Rousselle, Rapporteur

M. Olson, Commissaire du gouvernement

Mme Hagelsteen, Président

SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat

Considérant que le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) a demandé au Premier ministre, par lettre en date du 10 janvier 2002, d'abroger les dispositions du code rural figurant aux articles R. 343-4 relatif à l'aide aux jeunes agriculteurs, R. 343-21 relatif aux subventions d'installation comme chef d'exploitation agricole des travailleurs agricoles bénéficiaires de la promotion sociale, R. 344-2 relatif aux aides à la modernisation des exploitations agricoles et R. 348-2 relatif aux prêts à long terme bonifiés destinés à acquérir des fonds agricoles dans les départements d'outre-mer, en tant que ces dispositions subordonnent le bénéfice des aides en cause à des conditions de nationalité du demandeur ;

Considérant que, dans le cas où le refus opposé à une demande d'abrogation d'un acte fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et que l'administration procède, avant que le juge n'ait statué, à l'abrogation demandée, celle-ci, lorsqu'elle devient définitive, emporte des effets identiques à ceux qu'aurait eu l'annulation par le juge du refus initial ; que dès lors, il n'y a pas lieu pour celui-ci de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi alors même que l'acte abrogé aurait reçu exécution pendant la période où il était en vigueur ;

Considérant que les dispositions de l'article R. 343-21 du code rural susvisé ont été abrogées par le décret n° 2004-1308 du 26 novembre 2004 relatif aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs, à certains prêts à moyen terme et modifiant le code rural, devenu définitif faute d'avoir été contesté dans les délais du recours contentieux ; que, dès lors, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions sus-analysées ;

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre le refus d'abroger les dispositions des articles R. 343-4, R. 344-2 à R. 348-2 du code rural :

Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête ;

Considérant, d'une part, que lorsque postérieurement à l'introduction de la requête dirigée contre le refus d'abroger un texte, les dispositions dont l'abrogation a été demandée, sont modifiées, il y a lieu pour le juge de statuer sur la requête en examinant, au regard des moyens soulevés, les textes dont l'abrogation a été demandée, tels qu'ils ont été modifiés ;

Considérant, d'autre part, que le principe d'égalité, auquel les textes qui ouvrent des droits ou créent des avantages doivent se conformer, ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, les différences de traitement qui en résultent, soient en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit ;

Considérant en premier lieu que les dispositions de l'article R. 343-4 du code rural, dans leur rédaction telle qu'elle résulte des modifications introduites par le décret n° 2004-1308 en date du 26 novembre 2004 intervenu postérieurement à l'introduction de la requête, réservent le bénéfice de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs aux personnes de nationalité française ou ressortissant d'un autre pays membre de l'Union européenne ou aux ressortissants de pays non membres de l'Union européenne pouvant invoquer les stipulations d'accords internationaux interdisant une restriction d'activité fondée sur la nationalité et justifier d'un titre de séjour les autorisant à travailler sur le territoire français ; que, en deuxième lieu, les dispositions de l'article R. 344-2 du code rural, dans leur rédaction telle qu'elle résulte des modifications introduites par le décret n° 2004-1283 du 26 novembre 2004 relatif aux prêts bonifiés à l'investissement dans les exploitations agricoles et aujourd'hui codifiée à l'article D. 344-2 du code rural réservent, le bénéfice de prêts bonifiés, aux exploitants de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou aux personnes pouvant invoquer les stipulations d'accords internationaux interdisant une restriction d'activité fondée sur la nationalité ; qu'enfin, l'article R. 348.2 du code rural, dans sa rédaction à la date de la demande d'abrogation et toujours en

vigueur, dispose que les bénéficiaires des prêts à long terme bonifiés dans les départements d'outre-mer doivent être de nationalité française ou ressortissants d'un État membre de la communauté européenne sous réserve des conventions et traités internationaux ;

Considérant que l'objectif poursuivi par les dispositions en cause est d'assurer la constitution d'exploitations viables et durables et d'en faciliter la modernisation par l'octroi d'aides ; que si ces aides sont liées à des engagements pris par leurs bénéficiaires sur une certaine durée, cette circonstance ne peut suffire à justifier légalement une différence de traitement entre les personnes demandant à bénéficier de ces aides reposant sur leur nationalité ayant pour effet d'exclure de la possibilité d'en bénéficier ceux d'entre eux qui n'ont ni la nationalité française, ni la nationalité d'un autre État membre de la communauté européenne ou de tout autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou qui ne peuvent invoquer les stipulations d'un accord international interdisant une restriction d'activité fondée sur la nationalité ; que ces dispositions méconnaissent, dans cette mesure, le principe d'égalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'abroger les dispositions des articles R. 343-4, R. 344-2 et R. 348-2 du code rural en tant qu'elles subordonnent le bénéfice des aides qu'ils instituent à la possession de la nationalité française ou de la nationalité d'un État membre de la communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou à la faculté de pouvoir invoquer les stipulations d'un accord international interdisant une restriction d'activité fondée sur la nationalité ;

Sur les conclusions tendant à ce qu'il soit fait application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ; que l'annulation de la décision du Premier minis-

tre refusant d'abroger les dispositions de l'article R. 343-4 du code rural, de l'article R. 344-2 aujourd'hui codifié à l'article D. 344-2 du même code et de l'article R. 348-2, en tant qu'elles subordonnent le bénéfice des aides qu'ils instituent à la possession de la nationalité française ou de la nationalité d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'Espace économique européen ou à la faculté d'invoquer les stipulations d'un accord international interdisant une restriction fondée sur la nationalité, implique nécessairement l'édiction de mesures mettant fin à l'illégalité ci-dessus constatée ; qu'il y a lieu par suite de faire droit aux conclusions tendant à ce que le Conseil d'État ordonne cette édiction dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) en tant qu'elles sont dirigées contre la décision du Premier ministre refusant d'abroger les dispositions de l'article R. 343-21 du code rural ;

Article 2 : La décision en date du 17 mars 2002 par laquelle le Premier ministre a refusé d'abroger les dispositions des articles R. 343-4, R. 344-2 et R. 348-2 du code rural en tant qu'elles subordonnent le bénéfice des aides qu'elles instituent à la possession de la nationalité française ou de la nationalité d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou à la faculté de pouvoir invoquer les stipulations d'un accord international interdisant une restriction d'activité fondée sur la nationalité, est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au Premier ministre d'édicter, dans les six mois suivant la notification de la présente décision, les mesures réglementaires nécessaires pour mettre fin à l'illégalité des articles R. 343-4, R. 348-2 et D. 344-2 du code rural.

Article 4 : L'État versera au Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés est rejeté.

Conseil d'État, 7 février 2007, FASTI, Gisti, LDH, SAF, Syndicat de la magistrature, MRAP

N° 292607

Publié au Recueil Lebon

M. Richard Senghor, Rapporteur

M. Aguila, Commissaire du gouvernement

M. Martin Laprade, Président

SCP Masse-Dessein, Thouvenin, Avocat

Sur la fin de non recevoir présentée par le ministre de l'intérieur et le garde des sceaux, ministre de la justice :

Considérant que les ministres soutiennent que la circulaire attaquée, dès lors qu'elle se borne à exposer les pouvoirs que les autorités destinataires tiennent de la loi, ainsi que les modalités pratiques et procédurales de leur mise en œuvre à la lumière de la jurisprudence, ne présenterait pas de caractère impératif ; qu'il ressort cependant des différents paragraphes de la circulaire contestés par les requérants que les ministres y ont prescrit de manière impérative la conduite à tenir par l'administration préfectorale et le ministère public à l'égard des étrangers se maintenant en séjour irrégulier en France ; que les instructions ainsi données, alors même qu'elles réitéreraient des règles résultant des textes ou de la jurisprudence, peuvent donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

Sur la compétence du ministre de l'intérieur pour signer la circulaire attaquée :

Considérant qu'aux termes de l'article 30 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de l'article 63 de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, « le ministre de la justice conduit la politique d'action publique déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. / A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique. (...) » ; que les requérants soutiennent qu'en application de ce texte, le ministre de l'intérieur ne pouvait, sans excéder sa compétence, signer la circulaire attaquée, en tant qu'elle comporte des instructions générales d'action publique ; que, ce-

pendant, les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce que, dans le but de renforcer la coordination de l'action du Gouvernement, les deux ministres compétents pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale de lutte contre l'immigration irrégulière signent, dans une circulaire commune, des instructions adressées, chacun pour ce qui le concerne, d'une part aux préfets, d'autre part aux parquets et indiquent les modalités d'articulation de leurs actions respectives ; que, dès lors, le moyen tiré de l'incompétence du ministre de l'intérieur pour signer cette circulaire doit être écarté ;

Sur les objectifs généraux de la circulaire et le moyen tiré de la confusion qui serait opérée entre les polices administrative et judiciaire :

Considérant, en premier lieu, qu'en précisant, dans son introduction, l'objectif assigné aux parquets de contribuer pleinement à la lutte contre l'immigration irrégulière, laquelle « constitue une dimension de la politique pénale », en particulier par le concours qu'ils doivent apporter à la détermination des personnes concernées par les procédures d'éloignement, « notamment lorsque la procédure administrative ne sera mise en œuvre qu'à l'issue d'une procédure judiciaire permettant le recours à la coercition et à la garde à vue, ou qu'il aura été fait application des dispositions de l'article 78-2, alinéa 2 du code de procédure pénale pour organiser des opérations de contrôle ciblées », la circulaire expose les modalités selon lesquelles les ministres entendent coordonner certaines actions de police judiciaire et de police administrative, sur le fondement des textes existants, notamment du code de procédure pénale et du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, cette organisation ne porte atteinte ni au principe de séparation des pouvoirs, ni à la compétence de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, énoncée à l'article 66 de la Constitution ;

Considérant, en second lieu, que les requérants soutiennent qu'en rappelant, aux paragraphes I B et IC de la circulaire, la faculté ouverte aux officiers de police judiciaire par l'article 78 du code de procédure pénale de recourir à la force publique pour obtenir la comparution d'une personne

en infraction pour séjour irrégulier, de la retenir le temps nécessaire à son audition, puis de la placer en garde à vue, les ministres encourageraient un détournement de l'usage de ces voies de procédure judiciaire, dès lors que, en recommandant aux parquets, au paragraphe II A 1.1.1. de la circulaire, de classer la procédure sans suite, sauf dans certains cas limitativement décrits, ils feraient apparaître que la finalité réelle des procédures judiciaires ainsi exercées serait non pas l'engagement de poursuites, mais seulement la mise en œuvre de mesures d'éloignement relevant de la police administrative ; que, toutefois, la circulaire se borne, d'une part, à recommander aux parquets et, sous leur autorité, aux officiers de police judiciaire, d'utiliser, dans la lutte contre les infractions au séjour, les voies de droit prévues par le code de procédure pénale, d'autre part, à préciser les cas dans lesquels il est recommandé au ministère public d'engager des poursuites, c'est à dire en présence d'antécédents pénaux de l'intéressé, de concours d'infractions pénales, ou de recherches judiciaires pour d'autres causes, ou lorsqu'une reconduite à la frontière a déjà été exécutée dans le passé ; que la combinaison de ces passages de la circulaire n'implique pas, par elle-même, que les procédures prévues à l'article 78 du code de procédure pénale ou pour la garde à vue seraient, dans les cas d'infractions au droit au séjour, sciemment utilisées, lors de leur engagement, dans un autre but que ceux de la conduite de l'action publique pour lesquels elles ont été définies et encadrées par la loi ; qu'il appartiendra le cas échéant au juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle, de sanctionner le recours à l'une de ces procédures dans les cas où il lui apparaîtrait qu'elle aurait été délibérément déclenchée en l'absence de toute intention de poursuivre ; que, dans ces conditions, les recommandations de la circulaire, qui entrent dans les compétences que le ministre de la justice tient de l'article 30 précité du code de procédure pénale, ne sont pas par elles-mêmes constitutives d'un détournement de procédure ;

Considérant, enfin, que, si les requérants soutiennent que, plus généralement, la circulaire attaquée porterait atteinte au respect de droits et libertés individuels constitutionnellement garantis, ils n'assortissent ce moyen d'aucune précision permettant d'apprécier le bien-fondé ;

En ce qui concerne le paragraphe I.A/1.2 et l'annexe 1 de la circulaire, relatifs aux interpellations en préfecture des étrangers en situation irrégulière :

Considérant, d'une part, que la circulaire attaquée rappelle qu'une convocation adressée à un étranger pour qu'il se présente à la préfecture, alors qu'un refus de séjour, voire un arrêté de reconduite à la frontière, lui a été notifié et qu'il est donc déjà en situation irrégulière, ne doit pas être rédigée en termes trompeurs, sous peine de vicier la procédure ; qu'à cette fin elle définit des modèles de convocation dont la « sobriété » est destinée, selon les ministres, à proscrire toute indication mensongère sur l'objet réel de cette mesure, sans pour autant donner d'indice révélant le risque d'une mesure de rétention et de reconduite forcée ; que l'utilisation de ces formulaires ne constitue pas, par elle-même un procédé déloyal ou une violation du paragraphe 1 de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif au droit à la liberté et à la sûreté ;

Considérant, d'autre part, que les dispositions susanalysées de la circulaire ne font obstacle ni au respect du droit constitutionnel d'asile, tel que mentionné en particulier au paragraphe 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ni à la mise en œuvre des procédures d'examen des demandes d'asile prévues par la loi ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la situation des demandeurs d'asile se trouverait aggravée par ces dispositions ne peut être accueilli ;

En ce qui concerne le paragraphe I. A/1.4.1, relatif aux interpellations à proximité d'un logement-foyer ou d'un centre d'hébergement :

Considérant que ce paragraphe précise qu'une interpellation à proximité d'un tel local constitue « un contrôle sur la voie publique de droit commun », soumis aux principes résultant de la jurisprudence relative à l'appréciation de la qualité d'étranger en fonction de « signes objectifs d'extranéité », et que la régularité du séjour des personnes sortant du local ou y entrant « peut être contrôlée en dehors de tout contrôle d'identité sur le fondement de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou dans le cadre des contrôles d'identité effectués dans les conditions prévues par les articles 78-1, 78-2 et 78-2-1 du

code de procédure pénale. » ; qu'en recommandant l'application de ces textes, tout en rappelant le cadre juridique, la circulaire attaquée n'a pas porté atteinte à la liberté individuelle garantie par la Constitution ;

En ce qui concerne le paragraphe I C relatif à la garde à vue :

Considérant que les requérants contestent ce paragraphe en tant qu'il dispose que, s'agissant des durées de garde à vue, « il est demandé aux magistrats du parquet d'être particulièrement vigilants () et d'appeler l'attention de l'autorité administrative sur la nécessité de mettre en état la procédure d'éloignement au cours des 24 premières heures de garde à vue » ;

Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le champ de compétence du procureur de la République qui, aux termes de l'article 41 du code de procédure pénale, « dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire » et « contrôle les mesures de garde à vue » ; que le ministre de la justice, en prescrivant aux parquets

de veiller au respect du délai de garde à vue prévu par l'article 77 du code de procédure pénale s'est borné à faire application de l'article 30 de ce code, et n'a pas méconnu les compétences dévolues aux procureurs par les dispositions précitées ;

En ce qui concerne le paragraphe II. A/ relatif au traitement par les parquets des infractions à la législation sur les étrangers :

Considérant que la circulaire attaquée énonce, d'une part, en son point II.A/1.1.2., que « Lorsque des poursuites sont exercées, le recours à la comparution immédiate paraît s'imposer du fait des faibles garanties de représentation. Pour ces mêmes raisons, des réquisitions de mandat de dépôt doivent être prises lorsque l'examen de l'affaire est renvoyé à une audience ultérieure. » et, d'autre part, en son point II.A/1.2, relatif aux obstacles mis par les personnes concernées à l'exécution des procédures administratives et judiciaires, que « il conviendra de privilégier la voie de la comparution immédiate assortie de réqui-

sitions d'emprisonnement ferme ou, compte tenu de la faiblesse des garanties de représentation, de placement en détention provisoire. » ;

Considérant que le ministre de la justice tenait de l'article 30 du code de procédure pénale le droit de donner ces instructions, qui ne portent en rien atteinte à la capacité du ministère public, prévue à l'article 33 du même code, de développer « librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice » ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Cimade sous le n° 293 271 est admise.

Article 2 : Les requêtes de la Ligue des droits de l'Homme, du Syndicat de la Magistrature, de la Fédération de solidarité avec les travailleurs immigrés, du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, du Groupe d'information et de soutien des immigrés et du Syndicat des Avocats de France sont rejetées.

Dossiers et documents

conjoint et les enfants de moins de 18 ans d'un ressortissant étranger bénéficiant d'un titre de séjour, qui veulent s'établir auprès de ce dernier, ne peuvent *se voir refuser l'accès au territoire français ou d'octroi d'un titre de séjour que pour l'un des motifs suivants* : Suit une énumération limitative, de 6 motifs possibles de refus : y figurent, notamment, la durée de résidence en France du chef de famille, l'existence de ressources suffisantes, les conditions de logement, et les nécessités de l'ordre public.

Il existe donc désormais, un véritable droit au regroupement familial qui inclut un droit au séjour des membres de la famille directe de l'étranger déjà installé en France, mais qui, en sens inverse n'impose que pas droit au travail ; et le gouvernement n'a pas manqué, en 1976, de souligner le progrès social majeur qui résultait de la définition de ce nouveau droit.

B. Mais comme vous le savez, la rigidité des cadres juridiques ne se concilie pas toujours parfaitement avec les impératifs d'une politique adaptée aux circonstances.

Il n'est pas dans nos intentions bien sûr, de retracer l'évolution de notre politique de l'immigration depuis 1945, avec ses succès et ses échecs. Il suffit de rappeler qu'après avoir été longtemps très favorables à l'immigration — familiale notamment — ce qui incidemment distingue la France de ses voisins et cela pour d'évidentes raisons économiques et démographiques, les pouvoirs publics ont depuis le 3 juillet 1974, adopté une politique tout à fait restrictive, en vue de protéger le marché national de l'emploi.

1. Cette politique très restrictive d'abord étendue dans le cadre de simples *circulaires*. Le moins que l'on puisse dire est que vous n'avez guère été d'accord avec la généralisation de ce procédé, sans doute souple et adapté mais d'une constitutionnalité plus que douteuse : après avoir annulé par une décision *Da Silva et CPDT* du 13 janvier 1975, p. 16, les circulaires Marcellin Fontaine des 24 janvier et 23 février 1972 qui, déjà, restreignaient les possibilités d'accès au séjour et au travail des étrangers, vous venez, par des décisions de sous-sections réunies renvoyées à nos conclusions et lues aujourd'hui (24-11-1978) Touré Bokar, Niaky, CGT, Gisti et autres et 24-11-1978 MRAP de censurer comme prises par une autorité incomplète la quasi-totalité des circulaires qui de 1974 à 1977 avaient suspendu ou réglementé dans un sens très restrictif l'immigration ; les circulaires du secrétaire d'Etat au Travail en date des 5 juillet, 9 juillet, 9 août et 27 décembre 1974, qui avaient suspendu provisoirement l'immigration des travailleurs étrangers, ainsi que celle des membres de leurs familles, ont été annulées dans leur totalité.

De même les circulaires du ministre de l'Intérieur, en date des 26 et 30 novembre 1974, et du secrétaire d'Etat au Travail en date du 30 novembre 1974, qui étaient relatives à la première à l'entrée et au séjour des étrangers et les deux dernières à la situation particulière des ressortissants des divers pays d'Afrique Noire francophones ont été annulées, dans leurs dispositions essentielles. Enfin, nous rappellerons que votre décision précitée MRAP lue ce jour également, a déclaré illégal, le régime dit d'aide au retour institué par une simple note de service intervenue au début du mois de juin 1977.

sejour et de travail des étrangers en France et en posant le principe que chaque demande doit faire l'objet d'un examen individuel. Ensuite en organisant une *consolidation progressive de la situation des étrangers, en fonction de la durée de leur résidence en France* : les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié et de la carte C de travail ont, vous le savez, des droits beaucoup plus étendus que ceux qui ne disposent que d'une carte de résident temporaire ou de la carte A.

b) Ce régime de droit commun, cela étant, ne s'applique que sous réserve des conventions internationales existantes, qui peuvent librement y déroger. Et comme vous le savez, il existe un très grand nombre de régimes conventionnels, en général plus favorables que le régime de droit commun, même si parfois ils n'y dérogent que partiellement. Parmi les plus connus il y a, vous le savez, le régime applicable aux ressortissants des pays de la Communauté économique européenne, ou encore le régime résultant des accords franco-algériens sans parler des très nombreuses conventions d'établissement ou de circulation passées avec, par exemple, le Portugal ou les différents pays d'Afrique Noire, anciennement sous obédience française. Et beaucoup de ces régimes conventionnels ont pour effet de supprimer notamment l'exigence d'une carte de travail.

2. A ce régime général applicable aux étrangers pris isolément s'est par ailleurs ajouté, tout récemment, un régime particulier applicable aux membres de la famille des étrangers régulièrement entrés et déjà installés dans notre pays, pour cette catégorie particulière d'étrangers, en effet, des dispositions nettement plus favorables ont été adoptées, que ce soit par le biais de conventions internationales ou par celui d'une réglementation étatique.

a) Au plan international, de très nombreuses conventions, applicables dès lors qu'elles ont été publiées, ont posé le principe d'un droit, à tout le moins d'une vocation au regroupement familial.

C'est ainsi, par exemple, que la Charte sociale européenne, publiée au Journal Officiel du 9.10.1974 stipule, en son article 6, que les parties contractantes « s'engagent à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant ». De même encore, la convention franco-portugaise du 11 janvier 1977 non seulement précise en son article 6 que « les autorités françaises favorisent le regroupement familial des travailleurs portugais employés en France » mais encore stipule en son article 9 que « les autorités compétentes faciliteront l'accès du conjoint du travailleur portugais au marché de l'emploi ».

b) Au plan du droit interne, d'autre part, une réglementation très libérale a été instituée par le décret du 29 avril 1976, relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France.

Alors en effet que, comme nous l'avons dit, les étrangers pris isolément sont soumis à un régime d'autorisation individuelle très largement discrétionnaire, un véritable droit au séjour a été institué, par le décret dont s'agit, pour les membres de la famille immédiate du travailleur déjà installé en France, c'est-à-dire son conjoint et ses enfants mineurs ; l'article 1^{er} du décret du 29-4-1976 dispose que « le

Le droit à une vie familiale normale, arrêté du Conseil d'Etat du 8 décembre 1978

Conclusions du Commissaire du Gouvernement
Philippe DONDOUX

la situation des étrangers, en fonction de la durée de leur résidence sur notre territoire.

Il faut souligner, en effet, que le régime de droit commun applicable aussi bien pour l'entrée et le séjour des étrangers en France que pour l'exercice par eux d'une activité professionnelle est un régime d'autorisation préalable et donc un régime de police au sens large. L'étranger n'est pas libre d'entrer en France comme en témoignent l'exigence de principe d'un visa d'entrée ou encore l'obligation imposée aux étrangers désireux d'entrer en France pour y travailler de justifier d'un contrat de travail préalablement au-delà de trois mois ; il doit, en effet, pour ce faire être détenteur d'une carte de séjour. Enfin, l'étranger n'est pas libre non plus d'exercer une activité professionnelle, salariée notamment, puisqu'il doit obtenir, préalablement, une carte de travail.

Ce régime de droit commun est d'autant plus restrictif, que — seconde caractéristique — : Il institue des liens étroits entre le séjour et le travail, alors même que ces deux autorisations relèvent de ministères différents : sur ce plan nous nous bornerons à rappeler d'une part que pour l'entrée en France, des considérations tenant à l'état du marché national de l'emploi peuvent être opposées et d'autre part qu'à chaque type de carte de séjour correspond, en gros, un type de carte de travail.

Cela posé, il reste que bien que restrictif dans son principe même, le régime de droit commun s'efforce de donner certaines garanties aux intéressés. D'abord en fixant de façon précise les conditions d'entrée, de

I. MM. vous le savez, depuis la dernière guerre (et même dès avant puisque la loi du 10 août 1932 protégeant la main d'œuvre nationale est toujours en vigueur) l'action des pouvoirs publics, en matière d'immigration — il y a environ 4 millions d'immigrés à l'heure actuelle en France —, a revêtu un double aspect : la mise en place d'un cadre juridique d'une part et l'essai de définition d'une politique de l'immigration de l'autre.

A. En ce qui est d'abord du cadre juridique, le régime applicable aux étrangers désireux d'entrer, séjourner et travailler en France, varie selon qu'il s'agit des immigrés pris isolément ou des membres de leur famille immédiate.

1. Pour ce qui est, en premier lieu, de la situation générale des étrangers en France, la réglementation de l'accès du séjour et du travail résulte de deux ordres de dispositions.

a) Il existe d'abord un régime de droit commun applicable aux étrangers qui ne bénéficient pas des stipulations, en général plus favorables, contenues dans les conventions internationales, multilatérales ou non, ou dans certains traités institutionnels tel celui de Rome.

Ce régime de droit commun, qui résulte tout à la fois de la loi du 10 août 1932, de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (désormais en partie codifiée dans le code du Travail) et de divers décrets (décret du 30 juin 1946 modifié par le décret du 15-1-1976 pour l'aspect séjour ; décret du 21-11-1975 pour l'aspect travail) présente la caractéristique d'être restrictif encore qu'il s'efforce de consolider progressivement

- 2) en second lieu si ce principe peut être directement appliqué par le juge administratif ;
- 3) en troisième lieu s'il concerne les seuls nationaux ou s'il vise aussi les étrangers ;
- 4) enfin, si ledit principe a été méconnu par le décret attaqué, ce qui pose tout à la fois le problème de la valeur juridique de ce principe et celui des limitations qui peuvent lui être apportées par la voie réglementaire.
- A. Sur le premier point, il n'y a guère de difficultés, à notre avis du moins.

En effet, même si le préambule de la constitution de 1946 emploie, s'agissant de la famille, une formule qui paraît vague au premier abord (« la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ») il n'en « proclame » pas moins un principe social précis qu'il qualifie d'ailleurs de « particulièrement nécessaire à notre époque » : l'existence même et le développement de la famille ; en outre, il impartit aux pouvoirs publics de mettre en œuvre ce principe par l'édiction des conditions nécessaires à ce développement.

Déjà, donc, dans le préambule de 1946, un minimum de droits ont été proclamés, s'agissant de la famille : pour que l'individu se développe, il faut qu'il puisse créer une famille ; et pour que la famille, une fois constituée puisse elle-même se développer, il faut que rien n'entrave son évolution et notamment qu'elle ne soit pas artificiellement séparée.

A tout le moins donc, vous devez admettre qu'il existe en vertu de préambule de 1946 un principe, qui a trait à l'existence même de la famille, et qui reconnaît à tout individu le droit de mener, notamment en créant une famille et en vivant avec elle, une existence et une vie familiale normales.

S'il en était besoin, vous pourriez, aussi, vous référer à d'autres dispositions en vigueur : d'abord à la quasi totalité des conventions conclues depuis 15 ans qui postulent ce droit à une vie familiale normale puis qu'elles affirment un droit au regroupement familial ; et ensuite et surtout à l'ensemble de notre législation familiale, qu'il s'agisse du code de la famille ou du code civil.

Tout cela montre, clairement, qu'il existe à titre de principe général de notre droit

— que ce principe ait été proclamé par le préambule ou simplement repris par lui ;

— un droit à mener une vie familiale normale, qui implique notamment le droit au maintien de l'unité familiale.

B. Cette quasi évidence relevée, il reste à déterminer si le principe dont il s'agit peut être *directement appliqué par le juge* ou si, comme le soutient le ministre, il resterait inapplicable faute d'avoir été précisé et mis en œuvre par le législateur.

Mais ce point, non plus, ne devrait pas vous retenu longtemps.

1. Il est vrai sans doute que la doctrine et votre jurisprudence n'accordent pas la même valeur obligatoire à tous les principes contenus dans les préambules constitutionnels.

sur le racisme, les requêtes devraient donc être rejetées.

III. A moins que, comme vous y invitent les requérants, vous n'estimiez, qu'en méconnaissant le décret attaqué le gouvernement, a méconnu certains principes de base de notre droit public et plus particulièrement un ou plusieurs principes généraux du droit repris notamment dans le préambule de la constitution du 4-10-1958 et qui restait donc applicable (en ce sens C.E. 15-1-1975 à propos de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse).

Sur ce plan, la CFDT invoque, d'abord, la disposition du préambule de la constitution du 27 octobre 1946 en vertu de laquelle « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses organes ».

Mais il nous paraît clair que le droit au travail et à l'emploi ainsi affirmé ne saurait en tout état de cause, être invoqué par des étrangers. En effet, comme nous l'avons vu, la législation existante (loi du 10 août 1932 et ordonnance du 2-11-1945 notamment) est exclusive de l'idée de droit au travail des étrangers ; et ces dispositions législatives, bien qu'antérieures au texte invoqué, doivent nécessairement être combinées avec lui : d'abord parce qu'il appartient normalement au législateur de définir les conditions d'admission au travail des étrangers ; ensuite et surtout parce qu'en faisant éventuellement prévaloir le préambule, vous vous érigeriez en juges de la constitutionnalité des lois, ce que vous êtes toujours interdits de faire.

Le problème est plus délicat s'agissant d'un autre des principes proclamés par le préambule de la constitution de 1946 et selon lequel : « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » : pour les requérants, en suspendant le droit au regroupement familial, le décret attaqué a méconnu la disposition constitutionnelle susmentionnée et doit donc être annulé.

Le ministre du Travail n'est évidemment pas de cet avis. Pour lui, en effet, le préambule de la constitution de 1946 n'annoncerait, s'agissant des droits de la famille, aucune règle précise qui, s'imposant de plano à l'autorité administrative, pourrait être revendiquée par les intéressés. Ainsi, le droit au regroupement familial ne résulterait pas d'un principe constitutionnel. Tout au plus présenterait-il le caractère d'un principe s'appliquant en l'absence de texte contraire. Et dans ces conditions, s'il appartenait au gouvernement de concrétiser ce droit en en fixant les limites (ce qu'il a fait par le décret du 29 avril 1976) cela ne l'empêcherait pas éventuellement de revenir provisoirement sur ce droit par un texte de même valeur (le décret attaqué).

Compte tenu de l'argumentation ainsi développée, nous vous proposons de rechercher, successivement :

1) en premier lieu, si un principe général comportant la reconnaissance d'un droit à une vie familiale normale et incluant notamment le droit au regroupement familial, peut être le gage de l'ensemble de notre droit public et en particulier du préambule de la constitution de 1946 ;

est vrai que le décret attaqué se réfère, aussi, à l'article L.3414 du code du Travail, il nous paraît clair qu'il n'a eu ni pour objet ni pour effet — juridiquement du moins — de fixer, comme le fait le décret du 21-11-1975, les conditions dans lesquelles l'autorisation de Travail est décernée puisqu'il se place, en réalité, en amont d'une demande en ce sens : un RAP n'étant donc pas nécessaire à ce titre. Et nous précisons, sur ce plan, que si le décret du 29 avril 1976 qu'a suspendu le décret attaqué, constitue lui-même un RAP, c'est seulement parce que, en son article 2, il fixe le rôle impartit à l'office national d'immigration : le décret du 10-11-1977 qui ne modifie pas le rôle ainsi impartit à l'office n'avait donc pas à revêtir cette forme.

B. Au plan de la *légalité interne*, la plupart des moyens invoqués par les requêtes ne tiennent pas davantage.

En dehors d'un moyen tiré d'un détournement de pouvoir évidemment non établi, les requêtes soutiennent que le décret attaqué serait intervenu en violation des diverses conventions internationales applicables et qu'il violerait au surplus l'article 34 de la constitution, l'ordonnance du 2-11-1945, ainsi que plusieurs textes législatifs.

1. Sur le premier point, le moyen paraît au premier abord tout à fait fondé, la quasi totalité des conventions posant, comme nous l'avons dit, le principe d'un droit, à tout le moins d'une vocation des migrants au regroupement familial et le décret attaqué ne contenant pas la réserve expresse des conventions en vigueur.

Ce moyen ne saurait pourtant être accueilli. Car le décret du 29-4-1976 dont le décret attaqué suspend partiellement l'exécution contenait, lui, expressément, la réserve des engagements internationaux de la France : en droit tout au moins il est donc impossible d'estimer que les auteurs du texte qui vous est déféré ont entendu supprimer cette réserve puisqu'ils ne l'ont pas précisée. Au demeurant, vous le savez, la réserve de l'application des conventions en vigueur est, en quelque sorte, d'ordre public et peut donc être implicite (27-1-1978, Association France terre d'asile) : il n'était dès lors pas juridiquement nécessaire que le décret attaqué la comportât.

2. C'est en vain, également, que les requêtes soutiennent que le décret attaqué violerait l'article 34 de la constitution, ainsi que l'ordonnance du 2-11-1945 et diverses autres lois.

D'une part, en effet, s'il est vrai que seul le législateur a compétence pour fixer les principes fondamentaux du droit du travail, cela n'exclut pas une réglementation des conditions de travail par la voie réglementaire dans le cadre des lois existantes. Et cela spécialement pour des étrangers dont nous avons vu que les textes ne leur attribuaient aucun droit au travail.

Et, d'autre part, il est clair que l'ordonnance du 2-11-1945 n'a pas, non plus, été violée puisque précité, le décret attaqué n'a été créé pour les étrangers ni droit au séjour ni droit au travail.

Comme, par ailleurs, le décret attaqué ne méconnaît ni l'article 11 du code civil ni la loi du 1-1-1972

2) Sans doute conscient des risques contentieux que comportait pour lui l'emploi du procédé des circulaires, le gouvernement a jugé possible, en un deuxième temps, d'utiliser pour la transcription des nouvelles inflexions de sa politique, un procédé juridiquement moins contestable : le décret.

C'est ainsi qu'un an à peine après qu'ont été affirmés par le décret du 29 avril 1976, le droit au regroupement et au séjour familial des immigrés, un décret du 10 novembre 1977 en a suspendu, provisoirement, l'application.

Estimant en effet que l'immigration, même familiale, pesait de façon excessive sur le marché du travail et qu'au surplus elle se conciliait fort mal avec la politique dite du « retour », le gouvernement a, par le décret du 10 novembre 1977, « suspendu pour 3 ans » l'admission en France, dans les conditions prévues par le décret du 29-11-1976, du conjoint et des enfants de moins de 18 ans des ressortissants étrangers bénéficiant d'un titre de séjour (article 1^{er}, alinéa 1), tout en tenant à préciser, à l'alinéa 2, que « les dispositions de ce décret restent applicables pour le droit au séjour familial, c'est-à-dire pour tous les membres de la famille qui ne demandent pas l'accès au marché de l'emploi ».

II. C'est contre ce décret — qui vous le voyez a pour effet d'interdire pendant 3 ans l'accès du territoire français aux membres de la famille d'un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour, à moins qu'ils ne renoncent à occuper un emploi — que se sont pourvus :

1^{er}) le groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI), sous le numéro 10997 ;

2^o) la confédération française démocratique du Travail (CFDT), sous le numéro 10677 ;

3^o) la confédération générale du Travail (CGT) sous le numéro 10679.

Ces pourvois, dont la recevabilité doit être admise, contrairement à ce que soutient le ministre du Travail, dès lors qu'ils émanent d'organismes dont l'objet est la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs étrangers (en ce sens vos décisions précitées 13-1-1975 Da Silva et CFDT et 24-11-1978 CGT et GISTI), invoquent un assez grand nombre de moyens dont la plupart ne sauraient être accueillis.

A. Il en est ainsi d'abord, des trois moyens relatifs à la *légalité externe* du décret attaqué.

Contrairement en effet à ce que soutient la CGT (en requête sommaire seulement il est vrai) aucun texte n'imposait que le décret attaqué fût signé par le Président de la République ; ledit décret, par ailleurs, a bien fait l'objet d'un examen par votre assemblée générale et contrairement à ce qui est prétendu le texte publié au Journal Officiel est bien celui qui avait été soumis au Conseil d'Etat pour avis. Le décret du 10-11-1977 n'est donc pas entaché d'incompétence et votre consultation a été parfaitement régulière.

Enfin et contrairement encore à ce que soutient la CGT, le décret attaqué n'avait pas à revêtir la forme d'un règlement d'administration publique. D'une part, en effet, ledit décret se réfère à l'article 5 de l'ordonnance et sur ce plan le législateur n'a jamais posé le principe d'un RAP ; et d'autre part, s'il

Certains sont, en effet, jugés suffisamment précis pour pouvoir être directement appliqués par le juge, alors même que le législateur n'en a pas fixé, comme il aurait dû le faire, les modalités d'application et les limites ; c'est le cas notamment du droit de grève, en vertu de votre jurisprudence Dehaene du 7-7-1950, p. 426.

D'autres au contraire ne peuvent guère être regardés que comme des déclarations d'intention ou d'éventuels programmes d'action, même s'ils ont fait l'objet de proclamations solennelles ; et beaucoup estiment dans ces conditions que ces « droits créances » — tels le droit à l'emploi ou encore le droit à la solidarité nationale — resteraient inapplicables tant que le législateur n'en a pas fixé, de façon précise, les modalités et limites.

2. Mais en réalité MM., cette dernière affirmation doit être nuancée au plan juridique. On doit admettre sûrement que la proclamation par le constituant d'un « droit créance » n'a pas pour effet d'obliger les pouvoirs publics à mettre en œuvre ce droit et que dès lors les intéressés ne peuvent s'en prévaloir pour obtenir un avantage particulier, c'est la raison pour laquelle vous avez jugé par vos décisions des 10-12-1962. Sié indochinoise de constructions électriques, p. 675 et 29-11-1968 Talleraud, p. 607 à propos d'une autre disposition du préambule de la constitution de 1946 (« la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges résultant de calamités nationales ») que « le principe ainsi posé, en l'absence de toute disposition législative précise en assurant l'application, ne saurait servir de base à une action contentieuse en indemnité ».

Mais là, nous semble-t-il, doivent s'arrêter les conséquences de l'imprécision relative d'un principe proclamé par le constituant. Car la proclamation d'un tel principe, lorsqu'il est clair et, deuxième condition, qu'il n'a pas été rendu caduc par l'abrogation, postérieure, d'un principe inconciliable avec lui, a au moins un effet de droit : celui d'*interdire* aux pouvoirs publics de le méconnaître. Cela vaut à la fois pour la loi elle-même (voyez par exemple la décision du Conseil Constitutionnel, 15-1-1975, qui examine la constitutionnalité de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse au regard de la disposition tout aussi imprécise, du préambule de 1946, qui « garantit à l'enfant la protection de la santé ») que pour les règlements, quand bien même aucune disposition législative ne serait intervenue ; pour nous relater à ce que nous avons dit précédemment, vous n'avez jamais hésité à annuler un règlement méconnaissant le principe de l'égalité devant les charges publiques.

Au surplus, nous l'avons vu, le principe du droit à une vie familiale normale n'est pas seulement un principe proclamé par le constituant. C'est aussi, et surtout, un principe général de notre droit. Et, à ce titre, vous ne sauriez exiger que le législateur ait au préalable précisé la portée d'un tel principe par définition les principes généraux du droit préexistants aux dispositions écrites.

Vous devez donc de toute façon admettre que le principe du droit à une vie familiale normale, que ce reprend notamment le préambule de 1946, peut et doit être appliqué par le juge administratif alors même que le législateur n'en a pas précisé les modalités et limites.

C. Cela posé et admis, il reste à déterminer si ce principe ne vaut que pour les nationaux ou s'il s'applique, aussi, aux étrangers.

Cette question soulève — si du moins vous y voyez un principe constitutionnel — un problème qui n'a pas encore été résolu par votre jurisprudence ni celle du Conseil Constitutionnel : le préambule de la constitution de 1946 ne concerne-t-il que les nationaux français ?

Mais, là encore, la solution nous paraît très claire. Parmi les principes proclamés par le préambule de 1946 il en est, sans doute, qui ne concernent que les nationaux français. Ainsi en va-t-il par exemple de la disposition précitée sur la solidarité et l'égalité de tous les « Français » devant les charges résultant des calamités nationales.

Mais pour l'essentiel le préambule à une portée beaucoup plus large : fidèle à une tradition qui conduisait en son temps à déclarer solennellement les droits de l'homme et pas seulement ceux du citoyen, il proclame des principes qui, quant à leurs bénéficiaires dépassent en général le cadre de nos frontières.

Il en est évidemment ainsi du droit d'asile reconnu à « tout homme » persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ; ou encore du droit syndical reconnu à « tout homme », pour ne pas mentionner le droit à une existence convenable qui est garanti à « tout être humain » se trouvant dans l'incapacité de travailler.

Pour le principe susmentionné, il en va de même, le constituant ne l'ayant pas réservé aux seuls nationaux et s'étant borné à souligner — ce qui est une évidence — que c'est la « nation » qui assure à l'individu et à la famille les conditions de leur développement.

Il nous paraît donc certain que le principe du droit à une vie familiale normale s'applique aussi aux étrangers, que ce principe résulte du préambule ou qu'il constitue un principe général du droit repris notamment audit préambule. Et dans ces conditions le pouvoir réglementaire devait tenir compte de ce principe y compris dans son aspect droit au regroupement familial qui concerne d'ailleurs surtout les étrangers.

D. D'où une dernière question : ce droit a-t-il été méconnu par le décret attaqué ?

La solution paraît au premier abord évidente, puis-je préciser le décret a pour objet et pour effet de supprimer pendant 3 ans le droit au regroupement familial institué par le décret de 1976, lorsque les membres de la famille demandent l'accès au marché de l'emploi.

Mais en réalité le problème est plus complexe car il implique des recherches préalables :

— celle d'abord de la valeur juridique du principe susmentionné ;

— celle ensuite de l'étendue des limitations qu'il était légalement possible d'apporter au droit au regroupement familial, compte tenu du fait que les modalités précises en ont été fixées par la voie réglementaire, en 1976.

1. Sur le premier point, on peut, évidemment, hésiter, pour deux types de raisons.

a) En premier lieu, comme vous le savez, la notion de principes généraux du droit a quelque peu perdu de sa clarté initiale, depuis la constitution du 4 octobre 1958.

En simplifiant un peu une jurisprudence (la vôtre et celle du Conseil Constitutionnel) qui n'est peut-être pas encore totalement fixée, on peut, en effet, relever qu'il existe désormais 3 catégories de principes généraux du droit, au sens large, qui ont chacune leur valeur propre.

Tout en bas de l'échelle des valeurs se trouvent ce que vous appelez « les règles qui s'imposent en l'absence de texte » contraire et auxquelles vous admettez qu'un règlement peut déroger librement (S. 2-3-1973, delle Arbusset, p. 190). Ces règles non écrites concernent surtout la procédure et elles s'appliquent aux principes généraux du droit stricto sensu tout en se distinguant par leur caractère non contraignant, pour le pouvoir réglementaire du moins.

A un niveau plus élevé se situent les principes généraux au sens strict, auxquels seule la loi peut déroger et qui donc, s'imposent au pouvoir réglementaire, fût-il autonome : cette catégorie admise depuis longtemps par vous (voyez par exemple ASS. 26-6-1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils, p. 394) a connu les dernières années des développements importants (voyez ASSP-6, 1973, dame Peynet, p. 406 ; A.P. 10-5, 1974, Barité et Honnet, p. 276 ; A.P. 9-10, 1974, D. David, p. 464) ; et elle a aussi été reconnue, mais plus récemment, par le Conseil Constitutionnel (CC, 26-6-1969, p. 27).

Au sommet se trouvent enfin les principes généraux à valeur constitutionnelle, auxquels la loi elle-même ne saurait déroger. Cette catégorie apparaît au moins implicitement dans certaines de vos décisions, éclairées par les conclusions de vos commissaires du gouvernement (par exemple conclusions Fourmier sur votre décision syndical général des ingénieurs-conseils précitée).

Et d'autre part, tout à fait explicitement, encore qu'avec des formulations diverses, dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. En effet, cet organisme se réfère, parfois, à certains principes généraux inscrits dans le préambule de nos constitutions ou dans la déclaration de 1789 tel le principe de l'égalité et auxquels la loi elle-même ne saurait porter atteinte et auxquels la loi elle-même ne saurait porter atteinte (27-12-1973, p. 25, sur la taxation d'office). Par ailleurs, vous le savez, il n'est pas impossible de ranger les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (CC, 16-7-1971, sur la liberté d'association, p. 29) parmi les principes généraux du droit à valeur constitutionnelle puisqu'ils résistent à un certain état de droit et qu'ils ne peuvent être remis en cause par le législateur lui-même.

D'où une première difficulté : où se situe, quant à sa valeur, le principe du droit à une vie familiale normale et notamment au regroupement familial ?

Le problème est encore compliqué — deuxième raison d'hésiter — par le fait que le principe dont il s'agit peut être rattaché à un préambule constitutionnel. Or, à cet égard, vos solutions ne coïncident

pas exactement avec celles du Conseil Constitutionnel.

En effet, à l'heure actuelle, vous ne reconnaissez pas nécessairement une valeur supra-législative à tous les principes contenus dans un préambule constitutionnel, ce qui est d'ailleurs normal puisque vous y voyez des principes généraux du droit. Au contraire, le Conseil Constitutionnel, jusqu'ici, a semblé admettre que tous ces principes ont, du fait de leur forme même, une telle valeur : voyez notamment sa décision précitée du 15-1-1975.

b) En bonne logique, vous deviez donc trancher la question de la valeur juridique du principe du droit à une vie familiale normale qui inclut en particulier pour les étrangers le droit au regroupement familial : est-elle supra législative parce que, notamment ce principe est repris dans un préambule ? Ou n'est-elle que supra décrétable ?

Et sur ce plan il serait possible, nous semble-t-il, d'opérer une distinction.

En admettant même, en effet, que le principe ait une valeur constitutionnelle, compte tenu de l'un de ses fondements, ce ne pourrait être que pour les nationaux ; pour les étrangers qui sont placés, par principe également, dans une situation plus précaire, vous devriez admettre au contraire que la loi peut librement déroger à ce principe. Et dans ces conditions, il y aurait lieu d'estimer que la valeur du principe susévoqué varie, selon qu'il s'applique ou non à des étrangers.

C) Il reste toutefois qu'en droit, rien ne vous impose de trancher les différents points. Parce que d'une part c'est au Conseil Constitutionnel de le faire ; et parce que, d'autre part, ce n'est pas en réalité nécessaire pour la solution du litige : il suffit, en effet, d'observer qu'en tout état de cause le principe dont il s'agit a une valeur supra décrétable, contrairement à ce que soutient le ministre du Travail.

2) Mais le fait que vous admettiez que le droit au regroupement familial, notamment, a une valeur supérieure à celle des règlements n'implique pas nécessairement que vous annuliez le décret attaqué.

Il y a lieu, en effet, de tenir compte de la jurisprudence, traditionnelle, en vertu de laquelle il appartient au pouvoir réglementaire de *suppléer* à la carence du législateur. Et, vous le savez, cette jurisprudence vaut aussi bien dans le cas des principes posés par le constituant (*Delavenne* précité) que pour celui des principes généraux du droit au sens strict : s'il n'appartient, en effet, qu'au législateur de déterminer, d'étendre ou de restreindre les limites des principes généraux, vous admettez qu'en l'absence de toute disposition législative définissant de manière générale le champ d'application d'un tel principe, le pouvoir réglementaire est en droit d'en faire application : en ce sens ASS 10-5-1974, *Barre et Homier*, p. 276.

Or, au cas présent, le droit au regroupement familial a été institué officiellement par le décret du 29-4-1976.

D'où une double question :

Le décret du 29-4-1976 qui a tout en proclamant officiellement le droit des étrangers au regroupement familial, a assorti ce droit de conditions précises, et il fait une exacte application de ce principe, général ou constitutionnel ?

En sens inverse, le décret attaqué du 10-11-1977 a-t-il été au-delà des limitations qui découlaient nécessairement de la nature même de ce principe et en a-t-il dès lors dénaturé la portée et l'esprit ?

Sur ces deux plans, la réponse nous paraît claire.

En premier lieu, la légalité du décret du 29-4-1976 ne saurait être sérieusement mise en doute. D'abord parce que dans son fondement même ledit décret vise à mettre en œuvre, aux lieux et places d'un législateur défaillant, un droit au regroupement familial, qu'il impliquait, soit un principe général, soit un principe constitutionnel.

Ensuite parce que les conditions précises qu'il édicte à cette occasion constituent une exacte application dudit principe.

En subordonnant, en effet, le droit au regroupement familial à des conditions tirées notamment de l'existence de ressources suffisantes ou de la disposition d'un logement, le décret de 1976 a, en réalité, assuré une protection sociale des familles à regrouper ; et en prenant en compte les considérations d'ordre public, il n'a fait qu'appliquer un principe de notre droit public.

Mais en sens inverse le décret attaqué du 10-11-1977 doit être déclaré illégal. Non pas que le décret de 1976 soit intangible et ne puisse dès lors être modifié par la voie réglementaire. Mais parce que le décret du 10-11-1977 a par trop restreint la portée du droit au regroupement familial, c'est-à-dire d'un principe général dont le décret de 1976 avait borné à faire une exacte application. Et cela vaut pour les deux alinéas (au demeurant un peu contradictoires) du décret attaqué. D'une part, en effet, en suspendant l'application d'un principe général pendant 3 ans et sans que des circonstances exceptionnelles au sens de votre jurisprudence le justifient, l'alinéa 1^o du décret 10-11-1977 a été au-delà de ce qui était légalement permis au pouvoir réglementaire. Et d'autre part en édictant, là encore sans que des circonstances exceptionnelles ne justifient, une condition supplémentaire (que les familles bénéficiant du droit au regroupement ne demandent pas l'accès au marché du travail) l'alinéa 2 a limité à l'excès et donc dénaturé la portée du principe général ou constitutionnel peu importe, dont le décret de 1976 avait fait application : s'il est vrai, en effet, que le droit au regroupement familial n'implique pas droit au travail par lui-même, il implique du moins droit au séjour, pour toutes les familles, c'est-à-dire qu'elles désirent ou non accéder au marché du travail.

La restriction apportée par le décret attaqué au droit organisé par le décret du 29-4-1976 est donc trop générale et absolue pour ne pas aller à l'encontre du principe général, affirmé notamment par le préambule de la constitution de 1946, qui sous-tendait ledit décret — comme elle va d'ailleurs, incidemment, à l'encontre de la législation applicable qui exige,

nous l'avons dit, un examen individuel des demandés d'autorisation de travail.

Le décret du 10-11-1977 doit par suite être annulé, dans la totalité de ses dispositions, puisque celles-ci sont en réalité indivisibles.

IV. Ces précisions données, qu'il nous soit permis, avant de terminer, de formuler deux observations.

A. La première a trait à l'opportunité du décret que nous vous proposons de censurer. Bien que vous n'ayez pas à tenir compte de cet aspect, au contentieux, il n'est pas inutile d'émettre deux remarques sur ce plan.

L'une est que le décret du 10-11-1977 avait surtout une valeur symbolique, nous dirions presque déclarative. Cela est attesté par le fait que 96 % des étrangers vivant actuellement en France sont couverts par un régime conventionnel. L'interdiction inscrite au décret attaqué ne concernait donc que 4 % des travailleurs étrangers et présentait ainsi, surtout, le caractère d'une déclaration solennelle d'intention de rompre avec une politique constamment suivie jusqu'à là malgré la brève parenthèse de l'été 1974.

L'autre remarque concerne le caractère fort discutable d'une interdiction de principe du regroupement familial lorsque les membres de la famille demandent à accéder au marché du travail. D'abord parce qu'une telle règle peut très aisément être tournée. Ensuite et surtout parce que les statistiques montrent que l'influence du regroupement familial sur le marché de l'emploi est tout à fait marginale : elle concerne, au plus, 20 % des membres de la famille rejoignant. Or, l'immigration familiale ne représente qu'environ 50.000 personnes par an.

B. Deuxième et dernière observation : un des principaux inconvénients des présents pourvois est nous semble-t-il de permettre de faire le point sur la question, fort controversée, des droits des étrangers en matière de séjour et de travail, toutes dispositions conventionnelles prises à part.

Sur cette question il nous paraît possible au terme de ces réflexions, d'admettre :

1^o que les étrangers, pris isolément, n'ont pas de droit proprement dit au séjour et au travail en France : ils sont en effet soumis à un régime d'autorisation sur ces deux plans ;

que dans ce cadre toutefois :

a) les intéressés ont droit à demander à accéder au séjour et au travail, en l'absence de disposition législative contraire.

b) qu'ils ont droit, aussi, à ce que leurs demandes fassent l'objet d'un examen individuel, comme l'imposent la législation et la jurisprudence existantes 13-1-1975 Da Silva et 24-11-1978 Touré et Bokar et autres précité.

c) qu'une fois autorisés à séjourner et à travailler les intéressés ont droit — à titre de principe général — à un minimum de garanties si du moins ils respectent les conditions imposées par les textes en vigueur. Ces garanties, qui découlent de l'autorisation et qui revêtent en quelques sortes un caractère *siatua-*

taire concernent tout à la fois la procédure et le fond. Elles impliquent d'une part un minimum de stabilité dans les situations individuelles et d'autre part une consolidation progressive de ces situations. Et elles doivent, pensons-nous, et parce qu'elles présentent le caractère d'un principe général, être respectées par l'administration, sous peine d'illégalité, aussi bien dans leur lettre que leur esprit : c'est ainsi que l'on doit admettre, nous semble-t-il, que les étrangers ont droit — sauf disposition législative contraire — à n'être expulsés de notre territoire que pour des raisons d'ordre public, ce terme étant au surplus entendu restrictivement.

2^o que pour les familles — il ne s'agit, nous le rappellerons que des familles immédiates comprenant le conjoint et les enfants mineurs — il n'existe des droits accrus, dans la mesure au moins où ces familles peuvent être qualifiées de « rejoignants » (ce qui in-

cidemment se produit surtout en fait après la troisième année de résidence en France du chef de famille) : les familles ont en effet un droit au séjour, si certaines conditions sont remplies; et si elles n'ont pas, en sens inverse, de droit au travail, a priori, elles ne sauraient pourtant être exclues du droit de séjour pour ce seul motif.

Comme vous le voyez la situation des étrangers en France est au total un peu moins précaire qu'on ne le pense généralement dès lors que, notamment, malgré un cadre législatif et réglementaire restrictif, certains principes généraux leur sont applicables. Et c'est précisément en vertu de l'un de ces principes que nous vous proposons d'accueillir les requêtes du Gisti de la C.G.T. et de la C.F.D.T.

Nous concluons par ces motifs à l'annulation du décret attaqué.

constater les conditions matérielles dans lesquelles M. DULANGI est actuellement hébergé à l'intérieur des locaux du centre de rétention de Paris, 3, quai de l'Horloge (1er).

Article 3 : Les opérations de l'expertise auront lieu contradictoirement entre M. DULANGI et le préfet de police.

Article 4 : L'expert remplira sa mission dans les conditions prévues par les articles R. 159 à R. 170 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Article 5 : L'expert déposera sans délai son rapport au greffe du Tribunal.

Article 6 : Les frais de constat seront avancés par M. DULANGI.

Article 7 : La présente ordonnance sera notifiée à M. DULANGI, au Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.), au préfet de police et à M. PAGES, expert.

Fait à Paris, le 29 octobre 1993.

R. VANDERMEEREN

La République mande et ordonne au préfet de police 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.

Robert Pages
Pages

Considérant qu'aux termes de l'article R. 136 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : "Dans tous les cas d'urgence, le président du tribunal administratif ... peut, sur simple requête présentée avec ou sans ministère d'avocat et qui sera recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits survenus dans le ressort de son tribunal, qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant un tribunal administratif. - Avis en est immédiatement donné aux défenseurs éventuels";

Sur l'intervention du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.) :

Considérant que la demande de constat d'urgence présentée par M. DULANGI est susceptible de se rattacher à un litige de plein contentieux relevant de la compétence du juge administratif ; que, dans un tel litige, seules sont recevables à former une intervention les personnes qui se prévalent d'un droit auquel la décision du juge pourrait préjudicier ; que le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.) ne se prévaut pas d'un droit de cette nature ; que, dès lors, son intervention n'est pas recevable ;

Sur les conclusions présentées par M. DULANGI :

Considérant que la requête de M. DULANGI tend à faire constater par un expert les conditions matérielles dans lesquelles sont hébergés les ressortissants étrangers maintenus à l'intérieur des locaux du centre de rétention de Paris, au titre de l'article 35 bis de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945, et, en particulier, les conditions d'hébergement de l'intéressé dont le préfet de police a, par un arrêté du 26 octobre 1993, décidé qu'il serait reconduit à la frontière et placé en rétention pendant le temps strictement nécessaire à son départ ; que la mesure d'expertise ainsi sollicitée est utile en ce qu'elle concerne les conditions matérielles dans lesquelles M. DULANGI est maintenu à l'intérieur des locaux en cause ; qu'en l'espèce, elle présente un caractère d'urgence ;

ORDONNE :

Article 1er : L'intervention du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.) n'est pas admise.

Article 2 : Il sera procédé par M. Robert PAGES, 22, rue Beaujon, 75008 Paris, à une expertise en vue de

REPUBLIQUE FRANCAISE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

Le président du Tribunal administratif de Paris

M. Istvan DULANGI

ORDONNANCE DU 29 OCTOBRE 1993

Vu la requête, enregistrée au greffe du Tribunal le 29 octobre 1993, présentée pour M. Istvan DULANGI, demeurant actuellement dans les locaux du centre de rétention de Paris, 3, quai de l'Horloge, 75001 Paris, par Me Gérard TCHOLAKIAN, avocat à la Cour ; M. DULANGI demande au président du Tribunal de désigner un expert en vue de constater d'urgence les conditions matérielles dans lesquelles sont hébergés les ressortissants étrangers maintenus à l'intérieur des locaux du centre de rétention de Paris, au titre de l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrées et de séjour des étrangers en France, et, en particulier, les conditions d'hébergement du requérant ;

Vu l'intervention, enregistrée au greffe du Tribunal le 29 octobre 1993, présentée pour le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.), association déclarée dont le siège est 30, rue des Petites Ecuries, 75010 Paris, par Me Didier LIGER, avocat à la Cour ; le Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.) demande au président du Tribunal de faire droit aux conclusions de la requête de M. DULANGI ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, modifiée, relative aux conditions d'entrées et de séjour des étrangers en France ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

N° 9313599/4/CU

GT/DUJANGI/GISTINEF

REQUETE A FIN D'ASSIGNER D'HEURE A HEURE

L'avocat soussigné sollicite de Madame le Président du Tribunal l'autorisation de délivrer d'heure à heure, en raison de l'urgence, l'assignation ci-après transcrite

PARIS, le

ORDONNANCE :

Nous Président,

Autorisons à assigner pour le à

ASSIGNATION EN REFERE
D'HEURE A HEURE

Devant Madame le Président du Tribunal de Grande Instance de PARIS

L'AN MIL NEUF CENT QUATRE VINGT TREIZE ET LE

A LA DEMANDE DE :

GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES TRAVAILLEURS IMMIGRES,

GISTI

Association loi de 1901

dont le siège social est à Paris, 30 rue des Petites Écoles,

prise en la personne de sa Présidente, Danielle LOCHAK

ayant Pour Avocat Postulant

Maitre Gérard TCHOLAKIAN

B567

et pour Avocats Plaidants

Maitre Didier LIGER

Maitre Michel VERNIER

Avocats au Barreau de Versailles

23 rue des Réservoirs, Versailles

Élisant domicile en leur Cabinet

M. AL. HUISSIER HOUSSIGNE :

DONNE ASSIGNATION :

A Comparaître pour le à h à l'audience et par devant Madame le Président du Tribunal de Grande Instance de PARIS, tenant l'audience des Référés sise au Palais de Justice de PARIS, 4 Bis du Palais à PARIS 75004

PLAISE A MADAME LE PRESIDENT

Depuis de nombreuses années, le GISTI est saisi par des étrangers des conditions scandaleuses dans lesquelles se

déroulent leur rétention au dépôt des étrangers de la Préfecture de Police de Paris, sise au palais de justice de Paris.

En dernier lieu, il a été informé des conditions dans lesquelles un ressortissant roumain a été placé et maintenu en rétention du 26 octobre à 12H. au 2 novembre 1993 à 12H.

Ces informations ne font que confirmer les plaintes reçues par le concluyente.

Elles conduisent le GISTI à saisir Madame le Président du Tribunal de Grande Instance de Paris, afin de lui demander de constater que les conditions de rétention au centre de rétention de la Préfecture de Police de Paris sont constitutives d'une voie de fait et d'enjoindre à Monsieur le Préfet de Police de Paris faire cesser cette voie de fait.

- DISCUSSION -

- SUR LA RECEVABILITE DU GISTI

L'action à titre principal d'associations ayant pour but exprimé dans leurs statuts de défendre un intérêt collectif spécifique est parfaitement recevable.

(cf Cour d'Assises Paris, 15/12/77, Association CHOISIR, D 78, p.61; C.Appel Paris 1erCh.A, 10/1/86, ANTENNEZ/Ligue contre la fumée de tabac en public, inédit)

Le GISTI a notamment pour objet d'obtenir le respect des droits fondamentaux des étrangers en France.

Il a, à de très nombreuses reprises, été déclaré recevable à agir tant devant les juridictions administratives que judiciaires.

En l'espèce, les conditions de rétention litigieuse sont spécifiques aux étrangers.

Il est donc constant qu'il a un intérêt à agir pour le cas, comme il le sera démontré, où la rétention des étrangers au dépôt précité est constitutive d'une voie de fait.

- SUR LA VOIE DE FAIT ET LA COMPETENCE DU JUGE JUDICIAIRE

A la suite des jurisprudences CARLIER (CE 18/11/49, Leb.p.490) et SCHNEIDUR (T.C. 4/6/40 Leb.p.248) on peut dire que :

"Il y a voie de fait dans deux cas :

"D'une part, lorsqu'une décision administrative portant atteinte au libéré ou à la propriété privée est elle-même, indépendamment des conditions dans lesquelles elle est exécutée, manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exécution d'un texte législatif ou réglementaire, ou plus généralement, à pouvoir appartenant à l'Administration.

"D'autre part, lorsque l'Administration est passée, dans des conditions irrégulières, à l'exécution d'une décision, même régulière, portant atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale".
(Grands Arrêts de la Juris. Adm.; LONG, WEIL & BRAIBANT, p.223)

Les atteintes à une liberté fondamentale sont constitutives d'une voie de fait, notamment les atteintes à la liberté individuelles.

Dans le cas de la voie de fait, les pouvoirs mais aussi des devoirs, de l'Autorité Judiciaire, garante constitutionnelle des libertés individuelles, sont exceptionnellement étendus.

En effet, l'article 66 de la Constitution de 1958 donne compétence exclusive aux autorités judiciaires pour garantir les libertés individuelles et leur permet de donner des injonctions à l'Administration.

Et l'article 136 du Code de Procédure Pénale stipule que "dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux judiciaires sont toujours exclusivement compétents".

Le Tribunal des Conflits considère "qu'il appartient à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, de statuer sur les conséquences de tous ordres des autorités arbitraires à cette liberté, celles-ci ayant par elles-mêmes le caractère d'une voie de fait" (T.C. 27/3/1952 Dame de la Murètte, D 1954 291)

Constitut notamment une voie de fait l'atteinte à la liberté fondamentale d'aller et venir (T.C. 9/6/1986, Préfet d'Alsace/Lucet, JCP 1987 II 20746; Cass Civ 28/11/1984, trois arrêts, JPC 1986 II 20600).

Le Tribunal des Conflits considère même que les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur toute action tendant à la réparation ou à la prévention des dommages causés par des atteintes à la liberté individuelle, sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il y a ou non voie de fait (TC 14/11/1964, Clément/ Etat, Lobon p.796; Cf Ansolek, Rev Dr Pub 1965 801).

Et le Conseil d'Etat a fait application de l'article 136 du Code de Procédure Pénale en matière d'atteinte à la liberté

individuelle (C.E. 9/7/1965, Voskerensky, Lobon p.419; 19/4/1967, Carboulec, Dr Adm 1967 n°157; 22/12/1967, Trépo, Lebon Table p.701; 11/12/1972, Orfilo, Lobon p.129; 11/1/1978, Veuvo Audin, Lobon p.8).

Dans ce cas les Tribunaux Judiciaires ont le pouvoir (et le devoir) d'interpréter un acte administratif individuel ou d'en apprécier la régularité (T.C. 14/11/63, Clément/Etat, Leb. p.796; TC 14.11.64, Clément/Etat, Leb.p.796)

Le Juge des Référé du Tribunal de Grande Instance de PARIS a défini le champ d'application de sa compétence en matière de voie de fait :

"Le Juge Judiciaire est incompétent pour connaître d'un acte de l'Administration sauf voie de fait, constituant une irrégularité manifeste, ou une atteinte à un droit ou une liberté fondamentale non justifiée par une considération d'Ordre Public..."
(TCI PARIS, Monsieur PEYNE, Ord. 10/7/84, Youssef / Préfet de Police de PARIS, inédit).

Le même Juge a reçu des demandeurs qui l'avaient saisi en vertu de l'article 809 du Nouveau Code de Procédure Civile pour "l'exécution fautive" par l'Administration de ses décisions ayant pour effet de porter atteinte à la liberté d'aller et venir...". (TCI PARIS, Monsieur RAYNAUD, Ord.28.1.82, D.82 p.330)

La Cour d'Appel de PARIS a estimé que "les Juridictions de l'Ordre Judiciaire, gardiennes des libertés publiques, sont compétentes pour faire cesser l'atteinte portée sans justification légale à la liberté de circulation..."
(C.A. PARIS, 14 CH.A. 26.9.83, Litzman/ Trésorier Principal de PARIS 16ème, D.84, p.56)

Par ailleurs, il est de Jurisprudence constante qu'en l'absence du respect des formalités substantielles d'une décision administrative portant atteinte aux libertés fondamentales, le Juge des Référé doit constater la voie de fait.

Il en est ainsi pour l'implantation d'une ligne électrique sans l'observation des formalités prévues par la loi du 15 juin 1903. (Cass. Civ. 10/11/68, Sirgues, Bul. Civ. 227 p.211)

Il en est de même lorsque les formalités substantielles prévues par le Décret du 7 juillet 1950 n'ont pas été respectées pour l'installation par GDF d'une canalisation sur une propriété privée (Trib. Civ. Seine, 1ère Ch. 18/11/56, Coquet/GDF, JCP 56, II, 9321).

De nombreux juges des référés se sont déclarés compétents pour constater et faire cesser des voies de fait commises à

l'encontre d'étrangers (par exemple, Président du TGI de Versailles, 11/7/1985, Sow, ordonnance définitive; Président du TGI de Colmar, 15/12/1987, Kacar; Président du TGI de Cayenne, 15/4/1988, Halicy).

En dernier lieu, le Tribunal de Grande Instance de Paris a constaté que la rétention en zone dite internationale était constitutive d'une voie de fait (TGI Paris, 25/3/92, Levelt et autres /Ministre de l'intérieur)

- SUR LA VOIE DE FAIT ET LES CONDITIONS D'EXECUTION DE LA RETENTION ADMINISTRATIVE AU DEPOT DES ETRANGERS DE LA PREFECTURE DE POLICE DE PARIS

Le 29 octobre 1993, un ressortissant roumain a entendu saisir, en application de l'article R136 du code des Tribunaux Administratifs, le Président du Tribunal Administratif de Paris d'une requête afin de constater d'urgence pour la désignation d'un Expert afin de :

- se rendre au Dépôt des étrangers de la Préfecture de Police de Paris sis au Palais de Justice de Paris,
- visiter les lieux en présence de Monsieur DULANGI et de son Conseil,
- décrire précisément les conditions d'hébergement des étrangers retenus au dépôt,
- décrire précisément les conditions dans lesquelles Monsieur Iatvan DULANGI est retenu depuis le 26 octobre...
- entendre tous sachants et se faire remettre tous documents, au besoin en copies, utiles à sa mission
- dresser un rapport de ses constatations

Dans un mémoire du même jour, le GISTI a entendu intervenir au soutien de cette requête.

Le même jour, le Président du Tribunal a cru devoir, rejeter le mémoire d'intervention du GISTI et faire droit que très particulièrement à la requête de l'intéressé et a désigné le Docteur PAGES aux fins de:

- constater les conditions matérielles dans lesquelles M.DULANGI est actuellement hébergé à l'intérieur des locaux du centre de rétention de Paris, 3 quai de l'horloge(1er).

L'Expert s'est présenté le 30 octobre 1993 et a visité les lieux pour procéder à sa mission de "constat".

Il a été fait 31 photographies qui sont jointes audit constat.

Il résulte du constat, et surtout des photographies précitées, ainsi que des pièces jointes, que les conditions dans lesquelles cet étranger a été retenu du 26 octobre 1993 à 12H. au 2 novembre 1993 à 12H. sont contraires à l'article 3 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales.

En effet, il est constant que pendant ces SEPT JOURS, soit 168 heures, le retenu :

- a vécu dans une chambre cellulaire collective de 45 m² contenant 13 personnes, sans aucune intimité,
- a vécu dans ce lieu dans des conditions d'hygiène effroyables,
- a été privé de l'usage de ses effets personnels, entreposés à l'extérieur de la cellule,
- a dormi sur un lit collectif de dix places, recouvert de blocs de mousses crasseux faisant office de matelas,
- a été privé de toute intimité,
- n'a pas eu de draps
- a eu une seule couverture sale et dégradée
- n'a pas été mis en possession de savon et d'accessoires de toilette,
- n'a pas eu droit d'effectuer une promenade à l'air libre,
- a été obligé de manger dans une écuelle en métal avec une seule cuillère en plastique, et de boire sans verre.....

Ces éléments de fait inquiètent vivement le GISTI et justifient parfaitement son action.

En effet, il résulte d'un rapport du Comité européen pour la Prévention de la Torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), à l'initiative du Conseil de l'Europe, que la situation ci-dessus dénoncée perdure depuis plusieurs années et que malgré les promesses faites par les autorités françaises, aucune solution n'a été donnée.

Ce rapport rendu public le 19 janvier 1993 relate la visite notamment du dépôt des étrangers précités à la fin du mois d'octobre 1991.

Il est indiqué en page 31 du rapport:

"70. Les conditions matérielles de rétention observées dans le Centre de rétention administrative (CRA) au dépôt de la Préfecture de Paris ont amené la délégation à faire

Il n'est pas inutile de noter que le législateur s'est préoccupé des conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine et que l'article 225-14 du nouveau code pénal les réprimera à compter du 1 Mars 1994.

Il est du devoir du GISTI de dénoncer ces faits au juge judiciaire, garant des libertés individuelles, afin qu'il constate les voies de fait supportés par les étrangers retenus dans de telles conditions.

Le Président du Tribunal de Première Instance de Bruxelles, ayant été saisi en référé dans une espèce similaire rapportait dans son ordonnance du 25 juin 1993 par laquelle il enjoignait à l'administration belge de mettre un terme à une telle situation:

" Attendu que la protection conférée par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme "et des libertés européennes est fondamentale, intangible et inaliénable; que l'urgence qu'il y a de mettre fin à "un traitement inhumain et dégradant subsiste tant que "dure le traitement, et même s'il a pris fin, lorsqu'il "existe une menace sérieuse qu'il se reproduise.

* * *

Les faits ci-dessus dénoncés, sont manifestement constitutifs de voies de fait au préjudice des étrangers et justifient l'assignation au fond déposée par le GISTI.

Ces voies de fait relèvent de la seule compétence du juge judiciaire.

Monsieur le Préfet de Police de Paris est responsable de ces voies de fait.

Il est donc demandé à Madame le Président du Tribunal :

- de procéder à un transport personnel sur place, en présence des parties, pour visiter l'ensemble du Centre de rétention des étrangers du Palais de Justice de Paris afin de constater que les conditions de rétention ne répondent pas aux exigences de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, mais aussi de celles de l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945,

- de lui donner acte par ordonnance des constatations qu'elle aura personnellement opérées,

- de désigner tel expert qu'il lui plaira de nommer avec une mission "d'expertise" la plus large et notamment de:

+ visiter l'ensemble du dépôt des étrangers dépendant de la Préfecture de Police de Paris, en présence des parties et de tout technicien qu'elles jugeront bon de s'adjoindre,

"une observation immédiate en raison notamment des graves "déficiences constatées en matière d'hygiène et de "salubrité,...

"71. Chez les hommes, l'équipement d'une cellule est "constitué de lits placés côte à côte, de tables avec "quelques chaises, de deux armoires et d'une annexe "sanitaire (une douche, un WC à la turque, deux lavabos). "L'état général de ces cellules était tout à fait "insatisfaisant. Elles étaient très sales et le matériel "de nettoyage faisait défaut. L'état de la literie "lissait aussi fortement à désirer. Même si, en principe, "le retenu recevait un drap et une couverture propres à "son arrivée au centre, la délégation a vu nombre de "personnes sans draps, et le manque de propreté des "couvertures et des matelas était flagrant. De plus, "certains retenus ont allégué qu'aucun nécessaire de "toilette ne leur avait été fourni à leur arrivée (savon, "serviette, etc...) et qu'ils n'avaient pas accès à leur "linge de rechange.

"La localisation des cellules était loin d'être idéale ("en sous sol, fenêtres sales proches du plafond ne "laissent filtrer qu'une lumière faible. De plus cette "partie du dépôt était particulièrement infestée par les "cafards...

" Enfin, nombre de retenus ont allégués que leur "nourriture était de piètre qualité ce qui a été corroboré "par les observations in situ....

Forco est de constater à l'examen des photos produites, prises le 30 octobre 1993, que rien n'a changé depuis 1991...voilà même que la situation s'est aggravée (par exemple, au chapitre de l'intimité, par la disparition des armoires vitrées dans le rapport)

Il est également fait référence à l'absence de promenade à l'air libre, ce qui est toujours le cas.

Il en est de même de l'absence de liborté de circulation dans le centre de rétention.

La liborté d'accès au 2 téléphones installés à l'extérieur de cellules dans le couloir est aléatoire et est fonction du bon vouloir du fonctionnaire de permanence.

Il en est de même pour le registre des recours.

Sur la porte d'entrée du dépôt est apposé une plaquette informant les familles que des horaires de visites leur sont opposables, en violation totale avec les dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance précitée qui ne spécifie aucune limitation.

Ces conditions et plus généralement celle de la situation des étrangers tout au long de la rétention viennent d'être dénoncées dans un rapport par un membre du Barreau de Paris à son bâtonnier.

- + vérifier si les conditions d'hébergement, répondent aux exigences légales, réglementaires et d'usage en matière d'hébergement collectif, notamment en matière sanitaire et de sécurité,
- + vérifier notamment si les étrangers retenus disposent d'une nourriture convenable, de la possibilité de se laver, du libre accès au téléphone, de visite des familles à tout moment de la rétention, de promenades à l'air libre.
- + à cet effet, entendre tous sachants notamment les prestataires de l'entretien des lieux, de la cuisine, du repas, du nettoyage des couvertures et de la literie,
- + remettre tous documents utiles,
- + si les étrangers retenus peuvent librement sortir, se faire assister d'un médecin, d'un interprète... et d'une manière générale si les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sont respectées,
- + prendre des photographies qu'il jugera ou que les parties jugeront utiles d'adjoindre au rapport,

PAR CES MOTIFS

Vu les articles 3 et 5.2 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales,

Vu l'article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958,

Vu l'article 136 du Code de Procédure Pénale,

Vu l'ordonnance du 2 novembre 1945 et notamment son article 35 bis,

Recommander le GISTI en ses écritures,

Y faire droit,

- Ordonner un transport personnel sur place, en présence des étrangers du Palais de Justice de Paris afin de constater que les conditions de rétention ne répondent pas aux exigences de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, mais aussi de celles de l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945,

- Donner acte au GISTI par ordonnance des constatations personnellement opérées,

- Désigner tel expert qu'il lui plaira de nommer avec une mission "d'expertise" la plus large et notamment de :

- + visiter l'ensemble du dépôt des étrangers dépendant de la Préfecture de Police de Paris, en présence des parties et de tout technicien qu'elles jugeront bon de se faire assister,
 - + vérifier si les conditions d'hébergement, répondent aux exigences légales, réglementaires et d'usage en matière d'hébergement collectif, notamment en matière sanitaire et de sécurité,
 - + vérifier notamment si les étrangers retenus disposent d'une nourriture convenable, de la possibilité de se lever, du libre accès au téléphone, de visite des familles à tout moment de la rétention, de promenades à l'air libre.
 - + à cet effet, entendre tous sachants notamment les prestataires de l'entretien des lieux, de la cuisine, du repas, du nettoyage des couvertures et de la literie,
 - + remettre tous documents utiles,
 - + si les étrangers retenus peuvent librement sortir, se faire assister d'un médecin, d'un interprète... et d'une manière générale si les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sont respectées,
 - + prendre des photographies qu'il jugera ou que les parties jugeront utiles d'adjoindre au rapport,
- le Préfet de Police de Paris et Monsieur
le Procureur de la République
- en application de l'article 700 du Nouveau Code
de Procédure Pénale.
- RESERVES
- Production :**
- Production :**
- Production :**
- 1) récépissé de demande de titre de séjour
 - 2) récépissé de demande OFPRA
 - 3) Décision de rejet OFPRA
 - 4) ordonnance du juge délégué du TGI de Paris
 - 5) procès verbal d'audition
 - 6) recours OFPRA
 - 7) décisif jugement Tribunal Administratif
 - 8) requête à fin de constat d'urgence
 - 9) ordonnance du Président du Tribunal Administratif
 - 10) rapport de constat et photos
 - 11) attestation collective des avocats de Monsieur DUIANGI

1^{ère} COPIE GRATUITE

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE
DE PARIS

REF 61329 /93

N° /FB

ORDONNANCE DE REFERE rendue le 24 NOVEMBRE 1993

par Jacqueline COCHARD, Président du Tribunal au Tribunal de Grande Instance de Paris, tenant l'audience publique des Référés,
assisté de Sylvaine LE STRAT, Greffier.

DEMANDEURS

GRUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES TRAVAILLEURS IMMIGRES
30 rue des Petites Ecuries - 75010 PARIS

Me Gérard TCHOLAKIAN, avocat, B 567

Monsieur Istvan DULANGI

chez Me TCHOLAKIAN - 45 rue de Rennes - 75006 PARIS

Me Gérard TCHOLAKIAN, avocat, B 567

INTERVENANTS VOLONTAIRES

LA LIGUE FRANCAISE DES DROITS de l'HOMME et du CITOYEN
27 rue Jean Dolent - 75014 PARIS

Me de FELICE, Avocat, C 812

LA FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE AVEC LES TRAVAILLEURS IMMIGRES4
4 square Vitruve - 75020 PARIS

Me CONSTANT, avocat, E 565

LE SYNDICAT de la MAGISTRATURE
6 passage Salarnier - 75011 PARIS

Représenté par Alain VOGELWEITH, Secrétaire Général

PREMIERE PAGE ./.



LE SYNDICAT DES AVOCATS de FRANCE
21 bis rue Victor Massé - 75009 PARIS
Me Alain MIKOWSKI, avocat, A 870

L'ASSOCIATION DES MAROCAINS EN FRANCE
20 rue du Bicentenaire - 92800 PUTEAUX

Me Driss ANWAR, avocat, E 1337

LE MOUVEMENT CONTRE LE RACISME et l'AMITIE ENTRE LES PEUPLES
89 rue Oberkampf - 75011 PARIS

Me MAIRAT-SEBAN, avocat, P 252

L'ASSOCIATION DES JUSTICIAIBLES

Représenté par M. BIDALOU

L'ASSOCIATION S.O.S. RACISME
14 Cité Griset - 75001 PARIS

SCP TERQUEM-PIOLI, avocats, P 266

DEFENDEURS

Monsieur le Préfet de police de PARIS
Préfecture de Police - bd du Palais - 75004 PAIR

NON COMPARANT

Monsieur l'Agent Judiciaire du Trésor

Me SARDA, avocat,

En présence de Monsieur le Procureur de la République
représenté par Monsieur LAUTRU, Premier Substitut

DEUXIEME PAGE ./.



Par actes du 9 novembre 1993 Istvan Dulangi et l'association régie par la loi de 1901 "Groupe d'Information et de Soutien des Travailleurs Immigrés" (G.I.S.T.I.) ont assigné devant Nous le Préfet de Police de Paris et l'Agent Judiciaire du Trésor.

Istvan Dulangi relate que, placé au Centre de Rétention administrative de la Préfecture de Police du 26 octobre au 2 novembre 1993, il a obtenu du Président du Tribunal administratif la désignation d'un expert avec mission de constater les conditions matérielles de sa rétention suivant ordonnance du 29 octobre 1993.

Arguant de l'insuffisance du constat, et faisant valoir la nécessité de confirmer les éléments de preuve pour justifier une demande au fond, Istvan Dulangi invoque les articles 143 et suivants ainsi que l'article 808 du Nouveau Code de Procédure Civile pour solliciter :

1°/ que nous nous transportons sur les lieux en vue de constater des inobservances des dispositions des articles 3 et 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, 2°/ que nous comissions un expert chargé de vérifier que les conditions de son hébergement du 26 octobre au 2 novembre 1993 répondaient aux exigences légales, réglementaires et d'usage en matière d'hébergement collectif, notamment en matière d'hygiène et de salubrité.

Le G.I.S.T.I. expose qu'il reçoit depuis de nombreuses années des plaintes d'étrangers relatives aux conditions scandaleuses d'hébergement au dépôt des étrangers de la Préfecture de Police, qu'ayant notamment pour objet d'obtenir le respect des droits fondamentaux des étrangers en France, il est recevable à agir pour établir avant tout procès les preuves de ce que ces conditions d'hébergement seraient constitutives d'une voie de fait.

Il fait état du constat établi à la requête d'Istvan Dulangi duquel il ressortirait que celui-ci pendant sept jours :

- a vécu dans une chambre cellulaire collective de 45 m2 avec douze autres personnes sans aucune intimité, dans des conditions d'hygiène effroyables,
- a été privé de l'usage de ses effets personnels déposés à l'extérieur de la cellule,
- a dormi sur un lit collectif de dix places, recouvert de blocs de mousse crasseux faisant office de matelas, sans draps,
- n'a disposé que d'une seule couverture sale et usagée,

- n'a pas disposé de savon et d'accessoires de toilette
- n'a pu effectuer une promenade à l'air libre,
- a dû manger dans une écuelle en métal, avec une seule cuillère de plastique, et a dû boire sans verre,

ainsi que du rapport rendu public le 14 janvier 1993 du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants selon lequel le centre de Rétention administrative du dépôt de la Préfecture de Police présente de graves déficiences en matière d'hygiène et de salubrité. Les cellules y sont très sales et le matériel de nettoyage fait défaut, l'état de la literie laisse fortement à désirer, il est allégué par les retenus qu'aucun nécessaire de toilette (savon-serviette) n'est fourni, qu'ils n'ont pas accès à leur linge de rechange ; les fenêtres sales proches du plafond ne laissent filtrer qu'une lumière faible, certaines parties du dépôt sont infestées de cafards, la nourriture est de piètre qualité.

Le G.I.S.T.I. prétend que la liberté d'accès aux deux téléphones installés dans le couloir est aléatoire et fonction du bon vouloir du fonctionnaire de permanence ; qu'il en est de même pour l'accès au registre des recours.

Estimant que doivent être vérifiées les conditions de rétention ainsi dénoncées il Nous demande à cette fin de procéder à un transport sur les lieux, et de désigner un expert.

Interviennent à l'instance au soutien des conclusions du G.I.S.T.I. :

- la Ligue des Droits de l'Homme
- le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples
- la Fédération des Associations de Solidarité avec les Travailleurs Immigrés qui sollicite l'allocation de 5,000 francs sur le fondement de l'article 700 du Nouveau Code de Procédure Civile
- l'Association des Marocains en France, également demanderesse en paiement de 5.000 francs sur le fondement de l'article 700 du Nouveau Code de Procédure Civile
- le Syndicat de la Magistrature
- le Syndicat des Avocats de France.

Interviennent également l'Association S.O.S Racisme qui conclut à la condamnation des défendeurs à lui payer 1 franc à titre de provision sur dommage-intérêts, 10.000 francs sur le fondement de l'article 700 du Nouveau Code de Procédure Civile, et au prononcé d'une injonction de faire cesser le trouble constaté sous astreinte de 100.000 francs par jour de retard, et Jacques BIDALOU au nom du Syndicat des Justiciables pour voir ordonner l'audition des Ministres de l'Intérieur, Messieurs Joxe et Pasqua.

L'Agent Judiciaire du Trésor ne s'est pas fait représenter.

Le Préfet de Police Nous a saisi d'un déclinatoire de compétence.

Le Ministère Public a déposé des conclusions tendant à notre incompétence.

*
* * *

Attendu qu'il existe entre les instances introduites d'une part par Istvan Dulangi, d'autre part par le G.I.S.T.I., un lien tel qu'il convient, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de les joindre pour qu'il soit statué par une seule ordonnance.

Sur la compétence

Attendu que sont allégués des faits susceptibles de caractériser des atteintes à la liberté individuelle au sens de l'article 114 du Code Pénal par la réduction des droits de déplacement et de communication, limités mais reconnus dans un régime de rétention administrative, et même, en ce qui concerne l'accès au registre des recours, par une entrave à l'exercice des droits de la défense.

Attendu que l'article 136 du Code de Procédure Pénale dispose en ses alinéas 3 et 4 : "Dans les cas visés aux deux alinéas précédents et dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents. Il en est de même dans toute instance civile fondée sur des faits constitutifs des infractions prévues par les articles 114 à 122 et 184 du Code Pénal, qu'elle soit dirigée contre la collectivité publique ou contre ses agents".

Attendu que ce texte confère au juge judiciaire une compétence exclusive et qui ne peut pas être contestée pour connaître des litiges relatifs aux atteintes à la liberté individuelle qu'il vise ;

Qu'il s'en déduit que l'administration n'est pas recevable à décliner notre compétence ;

Qu'il n'y a donc pas lieu de surseoir à statuer ;

Sur les mesures sollicitées

Attendu que le respect du principe du contradictoire impose qu'après décision sur l'incident soulevé il soit débattu à l'audience du bien fondé des demandes tendant à ce que soient ordonnées des mesures d'instruction.

PAR CES MOTIFS

Ordonnons la jonction des instances n° 61 328/93 et 61 329/93,

Déclarons irrecevable le déclinatoire de compétence.

Renvoyons à l'audience du 1^{er} décembre 1993 à 10 heures à laquelle les défendeurs seront appelés à la diligence des demandeurs le débat sur le bien fondé de leurs prétentions.

Réserveons les dépens.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

**Tribunal des conflits
statuant au contentieux
N° 02920**

Publié au Recueil Lebon

M. Culié, Rapporteur
M. Abraham, Commissaire du gouvernement

M. Lemontey, Président
SCP Masse-Dessen, Georges, Thouvenin, Avocat

Lecture du 25 avril 1994

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu, enregistrée à son secrétariat le 4 février 1994, la lettre par laquelle le ministre d'Etat, Garde des sceaux, ministre de la justice, a transmis au tribunal le dossier de la procédure opposant M. Dulangi et le Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.) au préfet de police de Paris et à l'agent judiciaire du trésor devant le président du tribunal de grande instance de Paris, statuant en référé ;

Vu les déclinatoires présentés le 16 novembre 1993 par le préfet de police de Paris tendant à voir déclarer la juridiction de l'ordre judiciaire incompétente ;

Vu l'ordonnance du 24 novembre 1993 par laquelle le président du tribunal de grande instance a rejeté les déclinatoires de compétence ;

Vu l'arrêté du 28 novembre 1993 par lequel le préfet a élevé le conflit ;

Vu l'ordonnance du 1er décembre 1993 par laquelle le juge des référés a sursis à toute procédure ;

Vu, enregistré le 8 avril 1994, le mémoire présenté par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire tendant à la compétence de la juridiction administrative ;

Vu, enregistré le 19 avril 1994 le mémoire présenté pour M. Dulangi et le G.I.S.T.I. tendant à l'annulation de l'arrêté de conflit ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;

Vu la loi du 24 mai 1972 ;

Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 modifiée ;

Vu l'ordonnance des 12-21 mars 1831 modifiée ;

Vu le décret du 26 octobre 1849 modifié ;

Vu les articles 114 du code pénal et 136 du code de procédure pénale ;

Vu l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Culié, membre du Tribunal ;
- les observations de la SCP Masse-Dessen, Georges, Thouvenin, avocat de M. Dulangi et du Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.),
- les conclusions de M. Abraham, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. Dulangi, ressortissant roumain, a assigné devant le président du tribunal de grande instance de Paris statuant en référé, le préfet de police de Paris et l'agent judiciaire du Trésor, sur le fondement des articles

143 et suivants et 808 du nouveau code de procédure civile, en sollicitant une expertise sur les conditions de sa rétention, du 26 octobre au 2 novembre 1993, dans des locaux dépendant de la préfecture de police, en application de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, afin de compléter le constat d'urgence qu'il avait obtenu du président du tribunal administratif de Paris en date du 29 octobre 1993 ;

Considérant que par acte séparé, le Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés a assigné en référé les mêmes défendeurs sur le fondement des articles 66 de la Constitution, 3 et 5-2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 136 du code de procédure pénale et 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, afin de faire constater que les conditions de rétention des étrangers dans lesdits locaux sont constitutives d'une voie de fait, et enjoindre au préfet de la faire cesser ; qu'il demandait au juge des référés de se transporter sur place et de désigner un expert à l'effet de vérifier les conditions d'hébergement, d'hygiène et de salubrité et de s'assurer du respect de la liberté de communication des personnes retenues avec l'extérieur ou avec les familles ;

Considérant que le président du tribunal de grande instance, après avoir joint les deux instances, a déclaré irrecevables les déclinatoires de compétence dont il était saisi et a dit n'y avoir lieu de surseoir à statuer, tout en renvoyant les débats à une date ultérieure, aux motifs que les faits allégués sont susceptibles de caractériser des atteintes à la liberté individuelle, au sens de l'article 114 du code pénal, par la réduction des droits de déplacement et de communication, limités mais reconnus dans un régime de rétention administrative, et même, en ce qui concerne l'accès au registre des recours, par une entrave à l'exercice des droits de la défense ; que dans ce cas, selon l'ordonnance, l'article 136 du code de procédure pénale confère aux tribunaux judiciaires une compétence exclusive pour statuer sur toute instance civile en la matière, sans que le conflit puisse jamais être élevé par l'autorité administrative ;

Considérant, d'une part, que l'article 114 du code pénal, devenu 432-4 du nouveau code pénal, incrimine au titre des atteintes à la liberté individuelle, les seuls actes d'arrestation, de détention ou de rétention arbitraires commis par des fonctionnaires publics ;

Considérant, d'autre part, 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 ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté de conflit pris le 26 novembre 1993 par le préfet de police de Paris est confirmé.

Article 2 : Sont déclarées nulles et non avenues les procédures engagées par M. Dulangi et le Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés devant le président du tribunal de grande instance de Paris et l'ordonnance de ce magistrat en date du 24 novembre 1993.

Monsieur José Manuel Barroso,
Président de la Commission européenne
1049 Bruxelles
Belgique

Objet : plainte contre le gouvernement italien pour violation du droit communautaire

Monsieur le Président,

Nous, associations¹ attachées au respect des droits des demandeurs d'asile et des migrants, nous permettons de signaler à votre attention les faits suivants, qui nous semblent justifier que des sanctions soient prises à l'encontre du gouvernement italien.

Au cours de la première semaine d'octobre 2004, plus de 1 000 personnes ont débarqué à bord d'embarcations précaires sur la côte de Lampedusa, au sud de la Sicile, venant grossir le nombre de candidats à l'immigration et de demandeurs d'asile déjà détenus dans le « centre de premier accueil » ouvert par les autorités italiennes sur cette île.

Vendredi 1^{er} octobre, le gouvernement italien ordonnait le renvoi de 90 d'entre elles par avion spécial à destination de la Libye. Samedi 2 octobre, trois nouveaux vols emportaient près de 300 candidats à l'immigration et à l'asile vers Tripoli.

Dimanche 3 octobre, ce sont deux avions spéciaux affrétés par la compagnie Alitalia et deux appareils militaires qui transportaient près de 400 personnes loin des côtes italiennes.

Jeudi 7 octobre, quatre avions militaires renvoyaient les derniers « indésirables », que des témoins ont vu embarquer les mains liées. Les deux premiers avions sont partis à 14h, les deux autres à 15h15. Au total, ce sont selon les déclarations du ministre de l'Intérieur Giuseppe Pisanu à la chambre des députés le 8 octobre plus d'un millier d'étrangers qui ont été expulsés depuis l'Italie vers la Libye, en l'espace de quatre jours. Il semble que ces renvois ont été effectués sous couvert d'un accord récemment conclu entre les deux pays en matière de lutte contre l'immigration, accord dont la mention ne figure toutefois pas dans la liste des accords de réadmission des étrangers en situation irrégulière passés entre l'Italie et des pays tiers.

De nombreux éléments laissent penser que ces expulsions se sont déroulées dans des conditions ne permettant pas le respect d'un certain nombre de prescriptions du droit international.

Durant le séjour de la majorité de ces personnes à l'intérieur du « centre de premier accueil » de Lampedusa, les représentants du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, malgré leurs demandes répétées et leur légitimité à intervenir du fait de la présence potentielle de personnes en demande de protection parmi les détenus, se sont vu refuser pendant plusieurs jours l'accès au site où étaient parqués des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants. Ce n'est qu'une fois la plupart d'entre eux en route pour la Libye que le responsable du centre a bien voulu ouvrir ses portes aux représentants de l'ONU. Jeudi 7 octobre, le conseiller régional Lillo Micciché

¹ La liste des signataires figure p. 6, et en annexe 1.

(Verts), qui avait demandé à visiter le centre à 13h, a vu sa demande reportée à 17h, alors que de nombreuses expulsions avaient déjà eu lieu. Devant sa tentative de pénétrer dans l'aéroport pour retarder le départ, les forces de sécurité l'ont jeté violemment à terre. De même, ce n'est qu'après la fin des opérations d'expulsion que deux sénatrices italiennes, Mesdames Chiara Acciarini et Tana De Zulueta, accompagnées de membres du « réseau antiraciste sicilien » ont pu obtenir une autorisation de visite du centre, presque désert, de Lampedusa. Outre les conditions matérielles déplorable dans lesquelles elles ont trouvé les étrangers maintenus qu'elles ont rencontrés, les élues ont pu constater qu'aucune information, qu'il s'agisse des raisons du maintien en rétention ou des procédures de demandes d'asile, n'était communiquée aux intéressés. Ces derniers, parqués dans des conditions d'hygiène et de dignité lamentables, étaient privés de tout contact avec le monde extérieur, ne serait-ce que par téléphone. Les mineurs qui se trouvaient parmi eux ne bénéficiaient d'aucun traitement spécifique, et plusieurs d'entre eux avaient été « classés » comme majeurs à la suite de vérification d'âge sommaires, voire inexistantes. Les visiteuses ont également pu obtenir des témoignages concordants indiquant que ni le maintien ni le renvoi des « indésirables » ne prenaient en considération les situations individuelles des personnes, mais se basaient sur la logique du « premier arrivé, premier renvoyé », privant les intéressés de tout droit à une défense convenable, que ce soit par l'accès à un avocat et à un interprète, ou par la possibilité d'un recours effectif contre les décisions de renvoi.

1. Traitements inhumains et dégradants.

Les témoignages recueillis auprès des rares personnes qui ont pu accéder au centre pendant et juste après les opérations de refoulement sont suffisamment concordants et précis pour laisser penser que les conditions dans lesquelles y ont été internés les étrangers pendant la période incriminée relèvent de la définition des « traitements inhumains et dégradants » prohibés par l'article 4 de la Charte européenne des droits fondamentaux comme par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sont en effet constitutives de ce type de traitement, notamment : la surpopulation (plus de 1 000 personnes dans un centre prévu pour en accueillir moins de 200), les conditions d'hygiène défectueuses, une infrastructure inadaptée aux nécessités minimales de la vie quotidienne (les personnes étant obligées de dormir par terre, sans toit, sans drap ni couverture), l'usage de méthodes coercitives pour contraindre à embarquer dans les avions (« menottes » en matière plastique), auxquelles s'ajoutent l'impossibilité de communiquer avec le monde extérieur (problème de langue, absence de cabine téléphonique), l'insécurité juridique du fait de l'absence d'informations sur le sort immédiat des personnes détenues, la peur du refoulement etc. Autant d'éléments qui ressortent clairement des rapports effectués par les visiteurs du centre de Lampedusa les 7, 8 et 9 octobre (voir annexe 2).

2. Expulsions collectives.

L'article 4 du protocole 4 de la CEDH et de l'article II-19-1 de la Charte des droits fondamentaux interdisent les expulsions collectives. Selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme (arrêt Andric c/ Suède n°45917/99, arrêt Conka c/ Belgique n°51564/99, v. annexe 3), on entend par **expulsion collective** « toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans le cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forme le groupe ». Or, bien que les autorités italiennes aient à plusieurs reprises affirmé qu'il avait été procédé à un examen individuel de la situation chaque personne accueillie pendant la période incriminée au centre de Lampedusa et que chacune d'entre elle avait été identifiée, les circonstances de leur séjour au centre, telles qu'elles ont été rapportées par les témoins, et surtout l'extrême rapidité avec laquelle le renvoi d'un grand nombre d'entre elles a été organisé rendent cette thèse difficilement crédible. D'une part le centre de Lampedusa, centre de premier accueil des personnes récemment

débarqués sur l'île, n'est habituellement pas conçu ni équipé pour mettre en œuvre les procédures d'identification. Les étrangers sont d'ailleurs informés dès leur arrivée que l'identification ne sera pas assurée sur place, mais dans les autres centres où ils seront transférés. D'autre part on voit mal comment il aurait été possible pour l'administration italienne de procéder à l'examen individuel, raisonnable et objectif des dossiers et situations du millier d'étrangers retenus sur l'île de Lampedusa en seulement quelques jours voire quelques heures. Plusieurs associations italiennes, ainsi que des membres du sénat italien ont d'ailleurs saisi officiellement, au moment des faits, le gouvernement pour connaître les modalités d'examen des situations individuelles des personnes expulsées, et la liste de ces personnes, mentionnant leur nationalité et leur état-civil complet. A la fin de l'année 2004, ils n'avaient pas obtenu de réponse.

D'après les témoignages, il semble que la principale méthode d'identification se soit en réalité limitée à un « tri » hâtif des arrivants, effectué sur la base de leur origine supposée et des indications parfois données par deux personnes désignées comme des interprètes. De ce tri, il ressortirait que la plupart des personnes identifiées comme « d'origine sub-saharienne » auraient été transférées dans des centres d'accueil en Sicile, alors que les autres, majoritairement désignées comme « Egyptiens », auraient été maintenues à Lampedusa en attendant leur embarquement pour la Libye. Ces derniers ont par ailleurs été éloignés du territoire italien par groupes d'au moins une centaine de personnes dans chaque avion, puis qu'entre le 1^{er} et le 7 octobre, plus de 1000 personnes ont été expulsées. Les ponts aériens entretenus avec la Libye pendant ces quelques jours ont donc bien permis l'expulsion de « groupes » d'étrangers.

3. Principe de non-refoulement.

Cette méthode extrêmement sommaire d'« identification » des étrangers arrivés à Lampedusa a des conséquences directes au regard du respect du **principe de non-refoulement** tel qu'énoncé dans la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 et son article 33 : « Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Ce principe de non-refoulement a, à de nombreuses reprises, été réaffirmé par l'Union Européenne comme étant l'axe central de la protection des réfugiés, que ce soit dans la Charte européenne des droits fondamentaux, lors du Sommet de Tampere d'octobre 1999, ou dans le texte la Communication de la Commission Européenne du 21 mars 2001. Ce principe, s'il n'emporte pas obligation pour les Etats d'accueillir les demandeurs d'asile, n'en impose pas moins à leur égard l'obligation de procéder à un examen individuel, raisonnable et objectif de leurs demandes. Or on a vu (voir ci-dessus point 2) que cet examen n'a manifestement pas pu être effectué. Il en résulte que des personnes pouvant légitimement réclamer la protection que l'Italie, en ratifiant la Convention de Genève sur les réfugiés et son protocole additionnel, s'est engagée à leur assurer, ont pu être renvoyées sans que leur éventuelle demande ait été prise en considération. Le fait que les représentants du HCR dépêchés sur place n'aient pu avoir accès aux lieux qu'après le départ de la plupart des potentiels demandeurs d'asile (v. ci-dessus) constitue à cet égard un facteur aggravant.

4. Refoulement vers un Etat ne présentant pas les garanties minimales de protection des individus.

Conformément à l'article II-19-2 de la Charte européenne des droits fondamentaux, « nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un Etat où il existe un **risque sérieux** qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». En choisissant d'expulser collectivement des étrangers vers la Libye, pays qui n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, l'Italie a pris le risque de passer outre les

prescriptions tant de cette disposition, que de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'ensemble des textes internationaux de défense des droits de l'Homme. En effet la Libye a été à maintes reprises signalée comme s'étant rendue responsable de violations graves des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : ainsi en atteste notamment le rapport d'Amnesty International « *Time to make human rights a reality* » index AI : MDE 19/002/2004. Par ailleurs des témoignages concordants attestent que la Libye s'adonne à la pratique des **raffles de migrants** qui se trouvent sur son sol pour les enfermer dans des **camps de rétention militaires** particulièrement inhumains. Les conditions carcérales y sont manifestement insoutenables, on y rapporte grand nombre de sévices de tout ordre, et toute tentative d'évasion ou de rébellion s'y soldé par des exécutions sommaires. Dans son rapport précité, Amnesty International fait état de graves violations des droits de l'Homme de la part de l'Etat libyen, en particulier à l'encontre des migrants et demandeurs d'asile, qui sont victimes de détention arbitraire, de procès inexistants ou inéquitables, d'assassinats, de disparitions et de tortures au sein de ces camps de rétention. Preuve en est le récit de ces centaines de Burkinabés, récemment expulsés vers leur pays d'origine, et qui assurent avoir été détenus dans des conditions inhumaines, comportant entre autre privation d'eau, de nourriture et de soins. De nombreux ressortissants de l'Erythrée et du Nigeria rapportent les mêmes faits après avoir été privés de leurs papiers et de leurs possessions, et expulsés vers leurs pays d'origine respectifs (voir témoignages annexe 4). Plus récemment, l'organisation internationale Human Rights Watch s'est vu refuser par les autorités l'accès de ses représentants au territoire de la Libye, pour une visite pourtant planifiée de longue date, au cours de laquelle elle entendait notamment enquêter sur le traitement des migrants et des réfugiés dans ce pays. Selon HRW, « les demandeurs d'asile et les migrants qui vivent ou transitent en Libye, surtout ceux qui viennent d'Afrique sub-saharienne, ont à subir violences policières, détention arbitraire et conditions de détention déplorables. Les refoulements et expulsions vers des pays comme l'Erythrée et la Somalie, où les expulsés courent de sérieux risques, sont courants » (communiqué HRW, 7 décembre 2004, voir annexe 5).

En renvoyant sans précautions particulières plusieurs centaines de personnes en Libye, parmi lesquels peuvent se trouver des personnes ayant besoin de protection internationale, l'Italie endosse la co-responsabilité des violations de leurs droits fondamentaux dont ces personnes pourraient être victimes.

Au vu de tous ces éléments, les expulsions collectives opérées par le gouvernement italien au début du mois d'octobre 2004 présentent indubitablement le caractère de violations graves des droits de l'Homme et du droit d'asile, sans pour autant que les personnes qui en ont été victimes soient en mesure d'exercer les recours éventuellement prévus, notamment devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

Les Etats membres et l'Union européenne ont toujours proclamé leur attachement au respect des libertés et droits fondamentaux, et en particulier au droit d'asile. En témoignent les divers instruments tels que la Convention de Genève de 1951, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 ainsi que la Charte européenne des droits fondamentaux de 2000. Or aujourd'hui, bien que l'Union européenne ait affirmé à plusieurs reprises sa volonté de créer un espace de « sécurité et de justice » européen, on peut légitimement se demander de quelle sécurité et de quelle justice ont bénéficié les migrants et les demandeurs d'asile qui sont arrivés à Lampedusa au début du mois d'octobre 2004.

En notre qualité d'associations attachées au respect des droits de l'Homme et aux principes d'égalité, nous ne pouvons rester sans réagir face au mépris dont a fait preuve le gouvernement italien devant ses obligations internationales et européennes. Plus encore, garder le silence sur ces

événements pourrait contribuer à banaliser, dans la pratique européenne de gestion des frontières, la violation du principe de non-refoulement et la mise en oeuvre des expulsions collectives.

En tant que gardienne des Traités, la Commission veille, avec la Cour de justice des Communautés européennes, au respect du droit communautaire par l'ensemble des Etats membres. En renvoyant, entre le 2 et le 9 octobre 2004, plus de 1000 migrants potentiellement demandeurs d'asile dans le cadre d'expulsions collectives vers la Libye, les autorités italiennes se sont rendues coupables de la violation du droit d'asile tel que reconnu par le Traité d'Amsterdam, ainsi que de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dont l'Union européenne s'est engagée à respecter les principes et de la Charte européenne des droits fondamentaux qu'elle a intégré dans le traité constitutionnel signé le 29 octobre 2004, dont les principes servent de référence aux travaux de la CJCE (voir annexe 6).

Au nom des engagements internationaux et européens pris par les Etats membres de l'Union européenne, nous vous demandons de condamner l'Italie pour les infractions relevées à son encounter comme suit :

- **violation des droits de la défense** et du principe du contradictoire : compte tenu du laps de temps écoulé entre l'arrivée des ces migrants et leur renvoi, on peut affirmer que ces individus (plus de 1000 au total) n'ont pas vu leur demande examinée de façon individuelle, n'ont pu avoir accès à l'assistance d'un avocat et encore moins d'un interprète. Plus encore, la décision de renvoi prise par le gouvernement italien n'a laissé place à aucun recours de la part des principaux intéressés.
- **violation de la prohibition d'infliger des traitements inhumains et dégradants** énoncée à l'article 4 de la Charte européenne des droits fondamentaux et à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.
- **violation de l'interdiction de la pratique des expulsions collectives** telle qu'énoncée à l'article 4 du protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et l'article 19 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Sous couvert d'un examen superficiel des demandes, le gouvernement italien a procédé à des expulsions collectives interdites par l'ensemble des instruments internationaux en la matière.
- **violation du principe de non-refoulement** tel qu'énoncé à l'article 33 de la Convention de Genève relative aux réfugiés de 1951. Ce principe renvoie à l'absence d'examen individuel des demandes, mais aussi au renvoi des intéressés vers un pays où il existe un "risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique de ces personnes" (mentionné à l'article 19§2 de la Charte européenne).

Nos associations demandent à la Commission européenne d'agir d'une part pour qu'aucun Etat membre de l'Union européenne ne puisse penser qu'il peut se défaire de ses engagements et les obligations en matière d'immigration et d'asile, d'autre part pour que le refoulement et les expulsions massives soient définitivement écartés des politiques migratoires de l'Europe.

Pour ces raisons, nous prions la Commission de bien vouloir se saisir de cette affaire, notamment en introduisant un recours en manquement visant à ce que la violation du droit communautaire par l'Italie soit reconnue, et à ce que sa responsabilité dans le préjudice causé aux refoulés soit établie.

Tout refus d'agir porterait à croire que des droits fondamentaux tels que le droit à la défense, la protection contre les traitements inhumains et dégradants, l'interdiction des expulsions collectives et le principe de non refoulement des réfugiés ne font pas partie du droit communautaire, ou que les institutions européennes ne sont pas en mesure de les défendre.

Le 20 février 2004

Hélène Gacon,
présidente de l'**ANAFE** - Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers,
FRANCE

José Miguel Morales,
secrétaire général de l' **Asociacion « Andalucía Acoge »**, ESPAGNE

Rafel Lara,
coordinateur général de l' **APDHA** - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, ESPAGNE

Paolo Beni,
président de **ARCI** - Associazione Ricreativa e Cultura Italiana , ITALIE

Reyes Garcia De Castro Marlin-Prat,
représentant légal de l' **Asociación "Sevilla Acoge"**, ESPAGNE

Lorenzo Trucco,
président de **ASGI** - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ITALIE

Michel Forst,
secrétaire général de la **Cimade**, FRANCE

Cristina Zamponi,
responsable de la **Federación des Asociaciones SOS Racismo del Estado Español**,
ESPAGNE

Nathalie Ferré,
présidente du **Gisti** - Groupe d'information et de soutien des immigrés, FRANCE

Gianfranco Schiavone,
vice-président de **ICS** - Consorzio italiano solidarietà, ITALIE

12 juin 1992, *Asia Motor France/Commission*, C-29/92, Rec. p. I-3935, point 21; ordonnance du Tribunal du 13 novembre 1995, *Dumez/Commission*, T-126/95, Rec. p. II-2863, point 33, et arrêt du Tribunal du 22 mai 1996, *AITEC/Commission*, T-277/94, Rec. p. II-351, point 55).

8 En effet, lorsque, comme en l'espèce, une décision de la Commission revêt un caractère négatif, cette décision doit être appréciée en fonction de la nature de la demande à laquelle elle constitue une réponse (arrêt de la Cour du 8 mars 1972, *Nordgetreide/Commission*, 42-71, Rec. p. 105, point 5; ordonnance *Dumez/Commission*, précitée, point 34, et arrêt du Tribunal du 22 octobre 1996, *Salt Union/Commission*, T-330/94, Rec. p. II-1475, point 32).

9 Il convient de rappeler que l'article 230, quatrième alinéa, CE subordonne la recevabilité d'un recours en annulation formé par une personne physique ou morale contre une décision dont elle n'est pas le destinataire à la condition que la décision la concerne directement et individuellement.

10 Or, dans le cadre de la procédure en manquement régie par l'article 226 CE, les seuls actes que la Commission peut être amenée à prendre sont adressés aux États membres (ordonnances du Tribunal du 29 novembre 1994, *Bernardi/Commission*, T-479/93 et T-559/93, Rec. p. II-1115, point 31, et du 19 février 1997, *Intertonic/Commission*, T-117/96, Rec. p. II-141, point 32). En outre, il résulte du système prévu par l'article 226 CE que ni l'avis motivé, qui ne constitue qu'une phase préalable au dépôt éventuel d'un recours en constatation de manquement devant la Cour, ni la saisine de la Cour par le dépôt effectif d'un tel recours ne sauraient constituer des actes concernant de manière directe les personnes physiques ou morales.

11 Il s'ensuit que la demande de la partie requérante visant à l'annulation de la décision [attaquée], portant refus d'engager une procédure en constatation de manquement au titre de l'article 226 CE à l'encontre de la République italienne, doit être rejetée comme manifestement irrecevable, sans qu'il soit nécessaire de signifier le recours à la partie défenderesse.»

Le pourvoi

5 Par son pourvoi, le GISTI conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler l'ordonnance attaquée;
- annuler la décision attaquée;

I - 3

- inviter la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la décision à intervenir.

Sur le pourvoi

6 Il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 119 de son règlement de procédure, lorsque le pourvoi est manifestement irrecevable ou manifestement non fondé, la Cour peut, à tout moment, le rejeter par voie d'ordonnance motivée.

7 Il résulte de l'argumentation du GISTI que celui-ci entend se prévaloir de deux moyens. Le premier, qui comporte deux branches, est tiré de ce que le Tribunal a fait une application erronée des dispositions de l'article 230, quatrième alinéa, CE. Le second moyen est tiré d'une insuffisance de la motivation de l'ordonnance attaquée.

Sur le premier moyen

En ce qui concerne la première branche

8 Par la première branche du premier moyen, le GISTI fait valoir que le Tribunal s'est mépris sur la qualification de la décision attaquée qui ne constitue pas une décision de refus d'engager une procédure en constatation de manquement. Il s'agirait d'une «décision d'incompétence» par laquelle la Commission aurait, à tort, renoncé à examiner la plainte dont elle était saisie, notamment par le GISTI, lequel serait dès lors recevable à contester cette décision qui le concerne personnellement et directement au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE.

9 Il convient, cependant, de relever que tant au point 10 de son pourvoi qu'au point 2.2.2 de la requête présentée devant le Tribunal, le GISTI a précisé que la plainte dont il avait saisi la Commission tendait à ce que cette dernière engage une action en manquement contre la République italienne en application de l'article 226 CE. C'est en réponse à cette demande que la Commission a adopté la décision attaquée.

10 Lorsqu'une décision de la Commission revêt un caractère négatif, elle doit être appréciée en fonction de la nature de la demande à laquelle elle constitue une réponse (arrêt du 24 novembre 1992, *Buekl e.a./Commission*, C-15/91 et C-108/91, Rec. p. I-6061, point 22).

11 Dans ces conditions, la décision attaquée, en ce qu'elle constituait une réponse négative à la plainte dont la Commission était saisie et qui tendait à ce que cette dernière engage une action en manquement contre la République italienne en application de l'article 226 CE, ne pouvait être analysée par le Tribunal comme une décision de refus d'engager une telle action en manquement, quel que soit le motif retenu pour justifier un tel refus.

I - 4

- 12 En soutenant devant le Tribunal que la Commission, pour opposer ce refus, s'était à tort déclarée incompétente en matière de droits fondamentaux et que ce motif était ainsi erroné en droit, le GISTI a soulevé, de la sorte, un moyen de fond dont l'examen présenterait un caractère subséquent par rapport à la question de savoir au préalable si le recours était recevable. Il appartenait, en effet, au Tribunal, avant toute appréciation du bien-fondé de ce moyen, de statuer sur la recevabilité du recours en annulation dirigé contre une telle décision de refus d'engager une procédure en manquement.
- 13 Comme l'a rappelé à juste titre le Tribunal au point 7 de l'ordonnance attaquée, selon une jurisprudence constante, les particuliers ne sont pas recevables à attaquer un refus de la Commission d'engager une procédure en constatation de manquement à l'encontre d'un État membre (arrêt du 17 mai 1990, *Sonito e.a./Commission*, C-87/89, Rec. p. I-1981, point 6; ordonnance *Asia Motor France/Commission*, précitée, point 21, et arrêt du 20 février 1997, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commission*, C-107/95 P, Rec. p. I-947, point 19).
- 14 En effet, il résulte de l'économie de l'article 226 CE que la Commission n'est pas tenue d'engager une procédure au sens de cette disposition, mais qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger de l'institution qu'elle prenne une position dans un sens déterminé et d'introduire un recours en annulation contre son refus d'agir (arrêt *Sonito e.a./Commission*, précité, point 6, et ordonnance du 17 juillet 1998, *Sateba/Commission*, C-422/97 P, Rec. p. I-4913, point 42).
- 15 C'est seulement si elle estime que l'État membre en cause a manqué à une de ses obligations que la Commission émet un avis motivé. En outre, dans le cas où cet État ne se conforme pas à cet avis dans le délai imparti, la Commission, en tout état de cause, a la faculté, mais non l'obligation, de saisir la Cour de justice en vue de faire constater le manquement reproché (arrêt *Sonito e.a.*, précité, point 7).
- 16 En demandant à la Commission d'ouvrir une procédure en application de l'article 226 CE, le GISTI a sollicité, en réalité, l'adoption d'actes qui ne le concernent pas directement et individuellement au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE et que, en tout état de cause, il ne pourrait donc pas attaquer par la voie du recours en annulation (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 1989, *Star Fruit/Commission*, 247/87, Rec. p. 291, point 13).
- 17 Dans ces conditions, le GISTI ne saurait utilement se prévaloir de la circonstance que la réponse de la Commission lui a été adressée directement et individuellement pour soutenir qu'il était recevable, sur le fondement de l'article 230, quatrième alinéa, CE, à contester devant le Tribunal la décision attaquée.
- 18 La première branche du premier moyen est dès lors manifestement non fondée.

I - 5

En ce qui concerne la seconde branche

- 19 Par la seconde branche du premier moyen, le GISTI soutient que, même si la décision attaquée devait être qualifiée de refus d'engager une procédure en constatation de manquement, elle était néanmoins susceptible de recours.
- 20 Le GISTI fait valoir, à cet égard, que la jurisprudence de la Cour admet la recevabilité de recours dirigés contre des décisions prises par la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, lorsque ce recours relève, comme en l'espèce, de situations exceptionnelles. Il entend se prévaloir du point 25 de l'arrêt *Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commission*, précité, selon lequel il ne saurait être exclu a priori qu'il puisse exister des situations exceptionnelles où un particulier ou, éventuellement, une association constituée pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables a la qualité pour agir en justice contre un refus de la Commission d'adopter une décision dans le cadre de sa mission de surveillance prévue à l'article 86, paragraphes 1 et 3, CE.
- 21 À cet égard, il importe de relever que cette appréciation a été portée par la Cour dans le cadre de l'application des dispositions spécifiques du traité CE relatives au droit de la concurrence. Elle ne saurait être utilement invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre une décision de refus d'engager la procédure prévue à l'article 226 CE.
- 22 D'ailleurs, dès lors que, comme il a été rappelé au point 14 de la présente ordonnance, la Commission dispose, dans le cadre de l'article 226 CE, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger de l'institution qu'elle prenne une position dans un sens déterminé et d'introduire un recours en annulation contre son refus d'agir, admettre que des situations exceptionnelles justifieraient la recevabilité d'un tel recours reviendrait à reconnaître, en contradiction avec la volonté des auteurs du traité, le droit pour les particuliers d'exiger que la Commission prenne une position dans un sens déterminé.
- 23 Le GISTI ne saurait, dès lors, utilement se prévaloir de l'existence d'une telle situation exceptionnelle pour prétendre à la recevabilité de son recours en annulation sur le fondement de l'article 230, quatrième alinéa, CE.
- 24 Ainsi, la seconde branche du premier moyen est également manifestement non fondée.
- Sur le second moyen*
- 25 Par son second moyen, le GISTI soutient que le Tribunal n'a pas suffisamment motivé son ordonnance, dans la mesure où il aurait omis de se prononcer sur l'argument tiré de l'existence d'une situation exceptionnelle.

I - 6

GISTI/COMMISSION

- 26 Il suffit, à cet égard, de rappeler que l'obligation pour le Tribunal de motiver ses décisions ne saurait être interprétée comme impliquant qu'il soit tenu de répondre dans le détail à chaque argument invoqué par le requérant (voir, en ce sens, arrêts du 6 mars 2001, *Connolly/Commission*, C-274/99 P, Rec. p. I-1611, point 121, et du 11 septembre 2003, *Belgique/Commission*, C-197/99 P, Rec. p. I-8461, point 81).
- 27 En considérant que, contrairement à ce que soutenait le GISTI, le recours de ce dernier était irrecevable en application de la jurisprudence constante qui a été rappelée explicitement au point 7 de l'ordonnance attaquée, et qui exclut implicitement mais nécessairement qu'il puisse y être fait échec à raison de situations exceptionnelles, le Tribunal ne saurait avoir manqué, en l'espèce, à son obligation de motivation.
- 28 Le second moyen est dès lors manifestement non fondé.
- 29 Il résulte de l'ensemble de ces considérations qu'il y a lieu de rejeter le pourvoi comme étant manifestement non fondé.

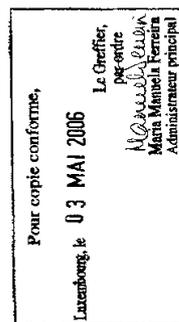
Sur les dépens

- 30 Aux termes de l'article 69, paragraphe 1, du règlement de procédure, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118 du même règlement, il est statué sur les dépens dans l'ordonnance qui met fin à l'instance. En l'espèce, le GISTI ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) ordonne:

- 1) **Le pourvoi est rejeté.**
- 2) **Le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) supporte ses propres dépens.**

Signatures



[- 7

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



COUNCIL
OF EUROPE
CONSEIL
DE L'EUROPE

DECISION SUR LE BIEN-FONDE

RECLAMATION N° 14/2003

par la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
c. France

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne («le Comité»), au cours de sa 203^e session, dans la composition suivante :

MM. Jean-Michel BELORGEY, Président
Nikitas ALIPRANTIS, Vice-Président
M^{me} Polonca KONCAR, Vice-Présidente
Stein EVJU, Rapporteur Général
Rolf BIRK
Matti MIKKOLA
Konrad GRILLBERGER
Alfredo BRUTO DA COSTA
Tekin AKILIOĞLU
M^{me} Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
MM. Gerard QUINN
Lucien FRANCOIS
Andrzej SWIATKOWSKI

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne

Après avoir délibéré le 24 mai, les 6, 7 et 8 septembre 2004,

Sur la base du rapport présenté par Mme Polonca KONCAR,

Rend la décision suivante adoptée à cette date :

PROCEDURE

1. La réclamation présentée par la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) a été enregistrée le 3 mars 2003. Le 16 mai 2003, le Comité l'a déclarée recevable.
2. En application de l'article 7§§1 et 2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives et de la décision du Comité du 16 mai 2003 sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le 21 mai le texte de la décision sur la recevabilité au gouvernement français (« le Gouvernement »), à la FIDH, aux Parties contractantes au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration en application de l'article D§2 de la Charte sociale européenne révisée, ainsi qu'à la Confédération européenne des syndicats (CES), à l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) et à l'Organisation internationale des Employeurs (OIE) en les invitant à lui soumettre des observations sur le bien-fondé de la réclamation. En application de l'article 25§2 du Règlement du Comité, le Président a fixé la date limite pour la présentation des observations au 30 septembre 2003.
3. A la demande du Gouvernement, le Président a prorogé ce délai jusqu'au 24 octobre 2003. A cette date, le Gouvernement a présenté ses observations sur le bien-fondé de la réclamation.
4. Le Président a fixé au 1^{er} décembre 2003 l'échéance du délai dans lequel la FIDH pouvait présenter des observations en réplique au Gouvernement. Les observations ont été enregistrées le 15 décembre 2003.
5. Le Gouvernement a présenté des observations complémentaires le 1^{er} avril 2004.
6. Le 28 juillet 2004, la FIDH a adressé au Comité des observations complémentaires.

A – Argumentation des partiesi En ce qui concerne l'article 13 de la Charte

16. La FIDH soutient que les dispositions de la loi du 30 décembre 2002 en ce qu'elles mettent fin à la dispense totale d'avance de frais médicaux pour les étrangers en situation irrégulière disposant de revenus très faibles et leur imposent le paiement d'un ticket modérateur pour les soins dont ils bénéficient ou le paiement du forfait hospitalier en cas d'hospitalisation constituent une violation du droit à l'assistance médicale prévu par l'article 13 de la Charte révisée.

17. La FIDH estime que l'article 13§4 impose la condition de régularité de la présence sur le territoire national uniquement pour prétendre à bénéficier du droit à l'assistance médicale sur un pied d'égalité avec les nationaux. En d'autres termes, le fait que les intéressés soient en situation irrégulière pourrait justifier sous l'angle de l'article 13, par le jeu du paragraphe 4, qu'ils ne bénéficieraient pas d'une pleine égalité de traitement avec les nationaux mais ne justifierait en aucune façon qu'ils fussent privés de toute forme d'assistance médicale.

18. Le Gouvernement soutient quant à lui que les étrangers en situation irrégulière ne feraient pas partie des personnes protégées en application de l'Annexe à la Charte et ne seraient donc justiciables d'aucun des droits garantis par la Charte. En ce qui concerne spécifiquement l'article 13, le Gouvernement voit la preuve de cette exclusion des étrangers en situation irrégulière dans les termes de l'article 13§4 donnant un champ d'application plus restreint, même pour les non-résidents légalement présents sur le territoire, à ce paragraphe qu'aux paragraphes 1, 2 et 3 du même article. Selon lui, quatre conditions cumulatives seraient nécessaires pour que l'article 13§4 s'applique :

- que l'intéressé soit « privé des ressources suffisantes » au sens de l'article 1^{er} de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale,
- que l'intéressé soit en situation irrégulière sur le territoire de l'Etat où il demande l'assistance médicale,
- mais de surcroît, que l'intéressé soit ressortissant d'un Etat partie à la Charte,
- et encore que l'Etat, dont cette personne est le ressortissant, ait ratifié la Convention européenne d'assistance sociale et médicale signée à Paris le 11 décembre 1953.

19. Au surplus, le Gouvernement soutient que le dispositif de l'aide médicale d'Etat, qui s'applique aux étrangers en situation irrégulière ayant trois mois de présence, serait conforme à l'article 13§4 de la Charte.

20. Dans ses observations complémentaires enregistrées le 15 décembre 2003, la FIDH

- conteste la position du Gouvernement et estime que les quatre conditions que ce dernier estime nécessaires pour l'application de l'article 13§4 ne sont en aucune manière cumulatives ;

- et estime que la loi de finance rectificative pour 2003 a encore aggravé la situation en supprimant le dispositif d'admission immédiate à l'AME, en exigeant une présence ininterrompue en France de trois mois avant de pouvoir demander l'AME et en limitant les soins médicaux pris en charge en urgence aux seules situations qui mettent en jeu le pronostic vital immédiat, et ce uniquement à l'hôpital.

21. Dans ses observations complémentaires du 1^{er} avril 2004, le Gouvernement maintient sa position et conteste les arguments de la FIDH.

ii En ce qui concerne l'article 17 de la Charte

22. La FIDH estime que la restriction des droits des mineurs qui résulte de la loi du 31 décembre 2002 constitue une violation de l'article 17 car l'instauration d'un ticket modérateur les prive des droits énoncés à l'article 17.

23. Or, la FIDH soutient que, dans la mesure où les mineurs étrangers vivant en France âgés de moins de 16 ans n'ont pas l'obligation d'être titulaires d'un permis de séjour. Ils remplissent par conséquent la condition, prévue par l'Annexe à la Charte, d'être en situation irrégulière sur le territoire français. Elle en déduit que l'article 17 s'applique par conséquent à eux.

24. Le Gouvernement conteste le moyen de la FIDH. A titre principal, il soutient que le fait que les mineurs ne soient pas astreints à la détention d'un permis de séjour ne les place pas *ipso facto* en position irrégulière sur le territoire français. Dès lors, l'article 17 ne s'appliquerait pas à eux, pour les mêmes raisons que celles exposées au sujet de l'article 13. A titre subsidiaire, il estime, au contraire de la FIDH, que la réforme de la loi du 30 décembre 2002 a pour effet de garantir aux mineurs, même en situation irrégulière, une prise en charge intégrale de leurs frais de soins, sans aucune participation.

25. Dans ses observations complémentaires enregistrées le 15 décembre 2003, la FIDH indique en outre 3 différences entre les modalités d'exercice du droit à l'assistance médicale par les enfants français et les modalités d'exercice du même droit par les enfants étrangers en situation irrégulière :

- d'une part les lunettes et les prothèses dentaires ne sont pas prises en charge pour les seconds dans le cadre de l'AME alors qu'elles le sont pour les premiers par le complémentaire CMU ;

- ensuite les seconds ne sont admis à l'AME qu'après un certain délai ce qui interdirait la prévention, retarderait les soins voire conduirait les intéressés à y renoncer ;
- enfin, les soins médicaux seraient limités aux seules situations mettant en jeu le pronostic vital immédiat.

La FIDH en déduit que la situation serait contraire à l'article 17 lu en combinaison avec l'article E.

B – Appréciation du Comité

i. Sur l'interprétation de l'Annexe à la Charte

26. La présente réclamation soulève des questions essentielles sur le plan de l'interprétation de la Charte. A cet égard, le Comité précise que lorsqu'il est conduit à interpréter la Charte, il le fait selon les techniques d'interprétation consacrées par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Selon l'article 31§1 de cette Convention :

« Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. »

27. Or, la Charte a été élaborée comme un instrument de droits de l'homme destiné à compléter la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle est un instrument vivant, voué à certaines valeurs qui l'inspirent : la dignité, l'autonomie, l'égalité et la solidarité. Les droits qu'elle garantit ne constituent pas une fin en soi mais complètent les droits de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

28. D'ailleurs, selon la Déclaration de Vienne de 1993, tous les droits de l'homme sont « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » (par. 5). Le Comité est par conséquent attentif à l'interaction complexe entre les deux catégories de droits.

29. Ainsi la Charte doit-elle être interprétée de manière à donner vie et sens aux droits sociaux fondamentaux. Il en résulte notamment que les restrictions apportées aux droits doivent être interprétées strictement c'est-à-dire comprises d'une manière qui laisse intacte l'essence du droit en question et permette d'atteindre l'objectif général de la Charte.

30. A l'occasion de la présente réclamation, le Comité est appelé à décider comment la restriction figurant à l'Annexe doit être comprise en fonction de l'objectif premier de la Charte ainsi défini. Cette restriction concerne un large éventail de droits sociaux garantis par les articles 1 à 17 et les affecte diversement. Dans la présente affaire, elle porte atteinte à un droit qui revêt une importance fondamentale pour l'individu, puisqu'il est lié au droit-même à la vie et touche directement à la dignité de l'être humain. De surcroît, la restriction pénalise en l'occurrence des enfants qui se trouvent exposés au risque de ne pas pouvoir bénéficier d'un traitement médical.

31. Or, la dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au cœur du droit européen positif en matière de droits de l'homme – que ce soit la Charte sociale européenne ou la Convention européenne des Droits de l'Homme – et les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine.

32. Le Comité estime par conséquent qu'une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte.

ii. Sur la violation alléguée des articles 13 et 17 de la Charte

33. En ce qui concerne l'article 13, le Comité relève que la législation ne prive pas les étrangers en situation irrégulière de tout droit à l'assistance médicale puisqu'il prévoit :

- l'aide médicale d'Etat (AME) qui couvre certains frais pour tout étranger ayant résidé en France pendant une période ininterrompue de plus trois mois même s'il ne remplit pas les conditions de résidence régulière;
- la prise en charge du traitement des autres étrangers en situation irrégulière en cas d'urgence mettant en cause le pronostic vital.

34. Certes, le concept d'urgence mettant en cause le pronostic vital n'est pas suffisamment précis et il n'apparaît pas clairement quelle autorité est compétente pour en décider. Il est également vrai qu'il existe nombre de difficultés dans la mise en œuvre pratique des dispositions relatives aux étrangers en situation irrégulière qui se trouvent en France depuis plus de trois mois ; de plus, la définition des coûts pris en charge par l'Etat est définie de manière étroite. Cependant, en raison de l'existence d'une forme d'assistance médicale pour ces personnes, le Comité, dans le doute, considère que la situation ne constitue pas une violation de l'article 13 de la Charte révisée.

35. En ce qui concerne l'article 17, le Comité constate que plusieurs dispositions de la Charte révisée sont consacrées aux droits des enfants et adolescents. Le texte de la Partie I prévoit en effet que

« les Parties reconnaissent comme objectifs d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants :

- (...)
- 7. Les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés ;
- (...)
- 17. Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée. (...)

36. L'article 17 de la Charte révisée est par ailleurs directement inspiré de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Il garantit de façon générale le droit des enfants et des adolescents, y compris des mineurs non accompagnés, aux soins et à l'assistance. Or, le Comité relève que

a) le groupe en question n'a droit à l'assistance médicale qu'en cas de situation mettant en jeu le pronostic vital;

b) les enfants d'immigrants en situation irrégulière ne sont admis au bénéfice du système d'assistance médicale qu'après une certaine durée de présence sur le territoire.

37. Pour ces raisons, le Comité considère que la situation n'est pas conforme à l'article 17.

38. Tant en ce qui concerne l'article 13 que l'article 17, le Comité estime que les autres arguments avancés par les parties sont secondaires et ne sont pas de nature à modifier son appréciation de la situation.

CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut

1. par 9 voix contre 4 qu'il n'y a pas violation de l'article 13§4 de la Charte révisée ;
2. par 7 voix contre 6 qu'il y a violation de l'article 17 de la Charte révisée.

Polonca KONCAR	Jean-Michel BELORGEY	Régis BRILLAT
Rapporteur	Président	Secrétaire exécutif

En application de l'article 30 du règlement,

- une opinion dissidente de M. Stein EVJU, à laquelle se rallient Mme Polonca KONCAR et M. Lucien FRANCOIS,
- une opinion dissidente de M. Rolf BIRK,
- une opinion dissidente de M. Tekin AKILIOĞLU et
- une opinion dissidente de M. Jean-Michel BELORGEY

sont jointes à la présente décision.

personnes dont le domicile fiscal est en France selon l'article L.136-1 du code de la sécurité sociale) et disposent d'un avis fiscal pour chacune des années antérieures à 2004.

Ces pratiques concernent principalement le centre des impôts (CDI) de Marseille 1^{er} – Nord, arrondissement marseillais où la population d'origine étrangère est la plus importante.

Elles ont fait l'objet de plusieurs articles dans la presse locale et dans Libération du 23 septembre 2005².

Le même type de pratiques a été constaté dans le milieu associatif concernant les demandeurs d'asile bénéficiant d'une domiciliation auprès d'une association agréée, conformément à l'article 2 du décret n°2004-813 du 14 août 2004 : ils ne se voient pas délivrer d'avis de non-imposition malgré les déclarations adressées aux services fiscaux. La lettre-type adressée par le centre des impôts Grandes carrières Sud, Paris 18^{ème} exige une « adresse d'habitation au 1^{er} janvier 2005 » pour délivrer l'avis fiscal en invoquant l'article 10 du Code Général des Impôts qui prévoit que « si le contribuable a une résidence unique en France, l'impôt est établi au lieu de cette résidence », sans pour autant exclure de l'imposition ceux qui, comme la plupart des demandeurs d'asile, n'ont pas de domicile fixe. (en PJ)

S'agissant de Marseille, de telles restrictions, revendiquées et assumées par les services fiscaux (voir les propos de la direction des services fiscaux dans les articles de presse), précèdent ou sont mises en oeuvre (dans le cas où il existerait des instructions nationales) par une note n°2005-132 du 18 juillet 2005 sur la gestion des faux résidents non imposables à l'impôt sur le revenu, signée par le directeur divisionnaire et diffusée auprès des centres des impôts, cellules d'accueil et SAID (en PJ).

Elle tire ouvertement satisfaction de la première « campagne d'émission IR [impôt sur le revenu]-TH [taxe d'habitation] » 2005 qui a permis « l'annulation d'environ 6 500 contribuables » et la « rétention » de « près de 4 000 déclarations non saisies par les services (concentration sur le CDI 1^{er}) ». Résultante de réunions de travail, la note vise à donner aux agents un « mode opératoire », au moyen de fiches pratiques et supports d'informations, afin de mettre en oeuvre « systématiquement » un « filtrage » parmi les primo-déclarants des « faux résidents non imposables à l'IR ». Alors même que des centaines de personnes touchées ne sont pas des primo-déclarants !

Il s'agit à première vue de « détecter les adresses de domiciliation fictives de particuliers et procéder aux annulations, dans le fichier, de contribuables non imposables, connus seulement à l'IR, et qui sont en réalité de faux résidents ».

Mais l'objectif réellement recherché n'est pas voilé puisque la note indique sans ambiguïté que : « le but de la direction est de lutter contre les faux résidents, qui polluent nos fichiers et, qui utilisent la déclaration fiscale, et l'avis de non imposition qui y est attaché, pour bénéficier et maximiser des avantages sociaux indus ». Cet objectif est confirmé par les propos du directeur des services fiscaux, Albert Bovigny, rapportés par la presse locale : « (...) l'avis de non-imposition ouvrant droit aux avantages sociaux, il nous appartient à nous, services fiscaux, de vérifier la validité de l'avis pour qu'il n'y ait pas d'utilisation

² Accessibles aux adresses suivantes et reproduits en annexe :
http://www.centrevillepournous.asso.fr/article.php3?id_article=1002
http://www.centrevillepournous.asso.fr/article.php3?id_article=1001
http://www.centrevillepournous.asso.fr/article.php3?id_article=1016

Un centre ville pour tous

Marseille

gisti,
 groupe
 d'information
 et de soutien
 des immigrés

Paris, le 14 novembre 2005

A Monsieur le Président

Louis Schweitzer

**Haute autorité de lutte contre les discriminations
 et pour l'égalité**

11-15, rue Saint Georges

75009 Paris

Objet : pratiques discriminatoires de services fiscaux à l'encontre d'étrangers résidant dans un habitat précaire

Monsieur le Président,

En application de l'article 4 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004, nos associations vous saisisent d'une réclamation concernant des pratiques discriminatoires émanant de services fiscaux, et particulièrement de la Direction des services fiscaux de Marseille, à l'encontre des étrangers domiciliés dans un habitat précaire.

En septembre dernier, l'association « Un centre ville pour tous »¹ a constaté que des habitants du centre-ville de Marseille, généralement des retraités maghrébins habitant des hôtels meublés du quartier de Belsunce, n'avaient pas reçu l'avis fiscal concernant les revenus 2004, revenus qu'ils avaient déclarés, dans les délais de rigueur, souvent au moyen du formulaire de déclaration pré-imprimé qu'ils avaient reçu des services fiscaux.

Pourtant, plusieurs centaines de personnes concernées qui ont des revenus de source française, sont assujettis à la CSG sur ces revenus (contribution qui ne concerne que les

¹ L'association suit particulièrement les populations immigrées dans le cadre de la lutte contre les marchands de sommeil. Association Loi 1901 déclarée le 31/10/2000 en Préfecture des Bouches-du-Rhône (J.O. du 25/11/2000). Adresse : Maison des Associations – 93, La Canebière – 13001 Marseille
 Site Internet : <http://www.centrevillepournous.asso.fr>
 E-mail : info@centrevillepournous.asso.fr. Téléphone : 06 83 48 83 63 et 04 91 44 93 76

domiciliation associative compte tenu de l'insuffisance notoire de Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

Est-ce à dire, pour exemple, que les seuls « faux résidents » bénéficiant indûment des avantages sociaux sont nécessairement des retraités maghrébins du premier arrondissement de Marseille ?

Tout dans la note des services fiscaux marseillais, que ce soit sa « tonalité » générale ou les modalités pratiques décrites pour détecter les « faux résidents », révèle l'intentionnalité discriminatoire. En interne, plusieurs syndicalistes se sont d'ailleurs inquiétés de cette dérive (« *Dès que nous avons été informés de cette orientation en interne, nous sommes intervenus auprès de la direction car la méthode est contestable dans le sens où elle cible une population particulière et peut donc être discriminatoire* », s'inquiète un responsable de la CGT dans un article de la Marseillaise ; « *C'est la première fois que je vois cela. Est-ce bien légal ? Tout cela a une connotation assez choquante sur la forme* », confirme son homologue du SNUJ)⁹.

Son caractère systématique est contraire à l'esprit et à la lettre du Code général des impôts. C'est d'ailleurs la principale critique contre ces pratiques : niant le caractère individuel de l'imposition, elles ciblent de fait un groupe de personnes en fonction de leur origine ethnique, de leur appartenance sociale et de leur niveau de revenus ou encore de leur lieu de domiciliation.

Certes, de prime abord, le « repérage » de ces personnes semble reposer sur des méthodes objectives : l'échantillon aurait été constitué sur la base de deux critères : « habitant le 1^{er} arrondissement de Marseille »¹⁰ et « inconnus à la taxe d'habitation ». A l'évidence ces deux critères désignent tout particulièrement les étrangers puisque ce sont eux qui occupent particulièrement les meubles marseillais du 1^{er} arrondissement et ce sont essentiellement les demandeurs d'asile, mais aussi les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat, qui bénéficient de domiciliations associatives.

Mais en réalité l'application de ces critères fait qu'il n'y a pas d'examen en amont de chaque situation individuelle et, le plus souvent, aucune lettre de notification ou de motivation d'une décision n'a été adressée aux personnes concernées qui se trouvent de fait non informées de la possibilité de formuler des recours administratifs ou contentieux. La note révèle cette volonté d'automatisation, « d'industrialisation » même, du « filtrage » des « faux » résidents étrangers.

Pourtant, en application des articles 4A et s. du Code général des impôts, la législation fiscale en la matière est bien plus subtile que l'automatisme des pratiques des services fiscaux marseillais ou des pratiques nationales contre les demandeurs d'asile domiciliés par une association. En vertu de l'article 4B du CGI ; «...1. Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 A ...

- a. Les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal...
- b. Celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à

⁹ Accessibles à l'adresse suivante : http://www.centrevillepourtous.asso.fr/article.php?id_article=1009

¹⁰ Sur le lien entre ce phénomène de territorialisation des droits et celui de discrimination : voir Gotman (Anne) (dir.), *Villes et hospitalité : Les municipalités et leurs "étrangers"*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2004 ou encore <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/46/droits.html> ou <http://www.sante.gouv.fr/adress/fas/200103.htm#résumé07>

abusive ». (*La Marseillaise*, 23 sept. 2005).

A proprement parler, cela s'appelle un détournement de pouvoir. Il n'est pas de la compétence des services fiscaux de porter une appréciation quelconque sur la motivation du déclarant, qui accomplit par là une obligation imposée par la loi à tous les résidents en France. Il n'est pas non plus de leur compétence de lutter contre d'éventuelles maximisations [sic] « indues » des avantages sociaux. Cette compétence appartient aux seuls organismes sociaux concernés, éventuellement avec la collaboration des services fiscaux, suivant les modalités prévues par les lois et règlements³.

En revanche ces pratiques ont pour effet de rendre indûment plus difficile l'accès des personnes qui en sont victimes, aux droits sociaux fondamentaux (bénéfice de l'aide juridictionnelle⁴, couverture maladie universelle⁵, pensions de retraite⁶, d'invalidité, minimum vieillesse, demande de logement social, prime pour l'emploi, etc.) ou facultatifs (bourse de collège ou de lycée⁷, gratuité des transports en commun, etc.) dont l'accès est souvent conditionné à la présentation de l'avis fiscal. Il s'agit aussi pour ces personnes d'une entrave à l'accès au séjour⁸, à l'acquisition de la nationalité française ou pour faire bénéficier leur famille d'un regroupement familial. Elles ont aussi pour effet la stigmatisation de ces personnes comme le confirme la mention portée sur l'avis délivré à Monsieur Farr qui porte : « ... Ce document ne peut en aucun cas constituer un avis fiscal. Dès lors il ne doit pas être présenté à des organismes pour bénéficier d'un paiement ou d'un avantage quelconque. » (PI)

D'autant plus que ces propos sont exactement opposés à la doctrine officielle des pouvoirs publics. Ainsi sur le site <http://www.impots.gouv.fr> on peut lire à la question « quelles sont les personnes tenues de déclarer leurs revenus ? » : « Si vous êtes domicilié en France, vous devez souscrire chaque année une déclaration. Vous devez habiter en France [en y possédant] votre lieu de séjour principal. (...) Cette obligation concerne également les personnes non-imposables qui ont intérêt à souscrire une déclaration de revenus. Elles recevront ainsi, un avis, indispensable pour effectuer certaines démarches, et obtenir certains avantages (exonérations ou allègements de taxe d'habitation, de taxe foncière, de rédevance audiovisuelle, avantages sociaux, perception de la prime pour l'emploi ».

Mais au-delà du détournement de pouvoir, il est aussi manifeste que les pratiques des services fiscaux ont un caractère discriminatoire dans leurs modalités d'application. En effet, à Marseille, elles visent quasi-exclusivement les populations maghrébines des quartiers populaires marseillais et dans certains cas, ailleurs, les demandeurs d'asile devant recourir à une

³ Ainsi, par exemple, pour les allocations familiales ou les aides aux logements, les Caisses d'allocations familiales adressent aux allocataires leur propre déclaration de revenus (CERFA 10397*08) chaque année et les données collectées peuvent éventuellement être croisées avec les fichiers fiscaux. <http://www.caf.fr>

⁴ <http://www.justice.gouv.fr/Formulaires/particuliers/Notice51036m02.pdf>

⁵ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1085.xhtml>

Pour la CMU, comme pour l'AME, il est prévu un système de domiciliation auprès d'organismes agréés pour les personnes sans domicile fixe, dans un habitat mobile ou précaire <http://www.ameli.fr/21/DOC/705/fiche.html?page=3> pour la CMU <http://www.ameli.fr/21/DOC/704/fiche.html?page=2> pour l'AME

⁶ <http://www.legislation.enav.fr> pour les retraites

⁷ <http://www.education.gouv.fr/prat/formul/bourses1.htm> pour les bourses

⁸ Plusieurs cartes de séjour, en particulier certaines catégories de carte vie privée et familiale ou la carte de résident sont conditionnées à la justification des ressources. Voir la rubrique « étrangers » sur le site <http://www.bouches-du-rhone.pref.gouv.fr/>

c. *moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;...
Celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.* »

En outre, l'article 5 prévoit que « Sont affranchis de l'impôt sur le revenu (...) 2° Les personnes physiques qui bénéficient principalement de traitements, salaires, pensions et rentes viagères et dont le revenu global n'est pas supérieur au montant du minimum garanti prévu à l'article L. 141-8 du code du travail (1) (...) »

Les critères de la domiciliation fiscale de l'article 4B du CGI sont totalement indépendants d'autres considérations et autres qualifications. Si une personne remplit un de ces critères, elle sera considérée comme fiscalement domiciliée en France quelles que soient les autres contingences susceptibles de définir juridiquement sa situation. Les critères sont normalement alternatifs, même si en pratique une hiérarchisation de fait et le critère du foyer et du séjour principal sont dominants¹¹. Pour ce dernier critère, en règle générale, l'administration fiscale estime dans ses directives que « doivent être considérés comme ayant en France le lieu de leur séjour principal les contribuables qui y séjournent pendant plus de six mois au cours de l'année donnée », soit 183 jours (instr. 26 juil. 1977, n°4 : BODGI 5 B-24-77).

Quant aux conventions fiscales bilatérales, qui semblent justifier aux yeux de la direction des services fiscaux marseillais, le « repérage » des personnes ayant la nationalité d'un pays du Maghreb, il existe une règle de subsidiarité en vertu de laquelle lorsque le droit interne permet à lui-même de déterminer le domicile fiscal, le recours à la convention bilatérale est inutile (CE 19 déc. 1975. Droit fiscal 1976, n°27, comm. 925, concl. D. Fabre). Ces conventions sont destinées à régler les cas de conflit de domiciliation pour éviter notamment la double imposition. Ces conventions en l'absence d'examen individualisé ne peuvent être invoquées pour justifier les pratiques mises en oeuvre, sinon elles concerneraient l'ensemble des étrangers et pas seulement ceux inconnus à la taxe d'habitation !¹² En outre, il existe plus de 100 conventions bilatérales entre la France et des pays étrangers visant à éviter la double imposition en matière d'impôts sur le revenu. On ne comprend donc pas pourquoi la note incriminée se focalise sur les seules conventions avec les pays du Maghreb... sauf évidemment à accréditer l'intentionnalité discriminatoire.

L'association « Un centre ville pour tous » a rencontré à deux reprises la direction des services fiscaux marseillais afin de faire cesser ces pratiques discriminatoires. Alors qu'à l'issue de la première rencontre du 29 septembre, un certain nombre d'engagements avaient été pris (voir communiqué en PJ), la deuxième rencontre (le 7 octobre) s'est soldée sur une impasse.

C'est la raison pour laquelle nos associations saisissent votre Haute autorité. Elles souhaitent obtenir votre assistance et la mise en oeuvre de vos pouvoirs d'investigation (demande d'explications et de communications de documents ; investigation sur place, etc.) afin d'établir la réalité et l'ampleur de la pratique discriminatoire en cause ainsi que de l'identification des victimes de ces pratiques discriminatoires aussi bien à Marseille (où selon les termes même de la note des services fiscaux la première « campagne » a frappé 4 000 personnes) que dans d'autres services fiscaux en France.

Pour parvenir à une résolution à l'amiable de cette situation, elles accueilleraient

¹¹ Voir en ce sens : G. Tournié, Impôt sur le revenu. Territorialité. Domicile fiscal, Jurisclasseur fiscal impôts indirects, Fasc 14-20.

¹² Ibid., n°108 et s.

favorablement la nomination d'un médiateur par la haute autorité entre elles et les services fiscaux (L. n°2004-1486, 30 déc. 2004, art. 7 ; D. n°2005-215, 4 mars 2005, art. 28 et 29).

Par ailleurs, si le caractère discriminatoire de ces pratiques et leur intentionnalité étaient établis, nos associations vous demandent de mettre en oeuvre vos prérogatives en matière pénale ou disciplinaire contre leurs auteurs que vos investigations auront aidé à identifier nommément (L. n°2004-1486, 30 déc. 2004, art. 12 et 14).

En effet, de telles pratiques discriminatoires généralisées et assumées par des services de l'Etat contre des populations en grande précarité administrative et sociale ne peuvent perdurer.

Elles méritent une réaction forte de votre haute autorité et au besoin des sanctions pénales ou disciplinaires car il est inadmissible qu'un document administratif puisse contenir des présupposés xénophobes (du type « les étrangers, et particulièrement les maghrébins, maximisent indûment les avantages sociaux » en faisant de fausses déclarations). Il est tout autant inadmissible, à propos de personnes qui ont passé la plus grande partie de leur vie professionnelle en France et contribué à sa prospérité y compris en cotisant et en acquittant leurs impôts, qu'on puisse se féliciter de les avoir « annulés » comme « contribuables ».

Nous tenant à votre disposition et à celle des agents de vos services pour toute précision, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos considérations distinguées,

Pour Un centre ville pour tous

Pour le Gisti,

Christian de Leusse

Président

Nathalie Ferré

Présidente

PS : Le cabinet marseillais de Me Chantal Bourglan, Constance Damamme et Anais Léonhardt (15, rue Fortia, Marseille 13001, 04 91 55 59 42), qui a pris contact avec le Gisti, suit particulièrement ce dossier. Il pourra être utilement contacté.

Nouredine Abouakil (06 83 48 83 63) pour le bureau de l'association un Centre Ville Pour Tous suit particulièrement ce dossier.

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie le 22 novembre 2005 d'une réclamation de l'association *Un centre ville pour nous* relative aux refus de délivrance d'avis de non-imposition opposés par les agents des centres des impôts de Marseille aux locataires et occupants d'hôtels meublés en raison de leur origine.

Par courrier du 28 décembre 2005, le directeur des services fiscaux de Marseille indiquait à la haute autorité, qu'ayant constaté des domiciliations en surnombre dans des hôtels meublés du centre ville, il avait fait procéder à l'annulation dans les fichiers informatiques des contribuables non imposables sur le revenu, domiciliés à des adresses considérées comme douteuses, et à la suspension du traitement de leurs déclarations de revenus.

Il écrivait que « le but de cette opération était d'éviter l'expédition automatique des formulaires de déclaration pré-identifiés aux usagers qui s'y étaient fait connaître dans le passé et de les amener à reprendre contact avec les services en souscrivant une déclaration à plat » (déclaration spontanée sur un formulaire vierge destinée aux primo-déclarants).

Il produisait une note de sa direction du 18 juillet 2005 relative « à la gestion des faux résidents non imposables à l'impôt sur le revenu » déterminant le mode opératoire à adopter et affirmant « le but de la direction de lutter contre les faux résidents, qui polluent les fichiers et utilisent la déclaration fiscale et l'avis de non imposition qui y est attaché pour bénéficier et maximiser des avantages sociaux indus ».

L'enquête conduite par la haute autorité révèle qu'en vue de détecter les adresses de domiciliations fictives, les services fiscaux de Marseille ont procédé à la radiation massive des fichiers informatiques de contribuables d'origine étrangère et au non traitement de leur déclaration de revenus, sans vérification de la réalité de leur domiciliation et de leur bonne foi, et sans procéder à un examen individuel et approfondi de leur situation.

De fait, les attestations de contribuables collectées par la haute autorité témoignent que bien qu'ayant déposé leur déclaration de revenus pour 2004 dans les délais impartis, ils n'avaient en avril 2006 reçu aucune décision les informant que leur déclaration ne serait pas traitée ou les invitant à produire des éléments déterminant que leur domicile fiscal se situait en France.

Selon le bilan dressé dans la note de service du 18 juillet 2005, 6.500 dossiers comportant des domiciliations douteuses avaient été annulés des fichiers et près de 4.000 déclarations de revenus n'avaient pas été traitées. Le directeur des services fiscaux soulignait que la majorité des contribuables - soit 2.233 personnes - ayant déposé une déclaration n'étaient pas venus, fin décembre 2005, réclamer leur avis de non-imposition et que « selon l'évolution du dossier, les services fiscaux pourront être amenés à leur adresser un questionnaire destiné à stabiliser leur domiciliation et donc leur prise en charge au titre de l'impôt sur le revenu ».

Certains d'entre eux s'étant manifestés spontanément auprès des centres des impôts pour s'enquérir du traitement de leur déclaration, ont été invités à redéposer une déclaration sur un formulaire vierge et à produire des justificatifs de leur domicile en France couvrant l'année 2004 (dont des quittances de loyer sur 13 mois et leur passeport). Bien qu'ayant déféré à cette demande, ils ont



HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ.

Délibération n° 2006-140 du 19 juin 2006

Services publics – origine – prestations sociales – discrimination indirecte – discrimination directe – transmission Procureur de la République – responsabilité – sanctions disciplinaires

La haute autorité a été saisie de réclamations relatives aux refus de délivrance d'avis de non-imposition opposés par les services fiscaux de Marseille à des contribuables d'origine étrangère domiciliés dans des hôtels meublés. L'enquête a révélé que les services fiscaux, ayant constaté des domiciliations en surnombre dans des établissements du centre ville, ont décidé de radier 6.500 dossiers de contribuables domiciliés à des adresses douteuses et de suspendre le traitement de près de 4.000 déclarations.

L'objectif poursuivi était de stabiliser les fichiers en ne recensant que les contribuables ayant effectivement leur résidence fiscale en France, mais aussi d'éviter la délivrance d'avis de non-imposition à « de faux résidents qui profitent indûment des avantages sociaux qui en découlent ».

De fait, est subordonné à la production d'un avis de non-imposition l'accès à des prestations et avantages sociaux.

La direction des services fiscaux de Marseille souhaitait inciter les contribuables en cause à se manifester spontanément en vue de déposer une nouvelle déclaration sur un formulaire vierge.

Les intéressés n'ont pas été informés systématiquement des décisions qui de fait les ont lésés, ni mis en mesure de présenter les éléments permettant d'être rétablis dans leurs droits.

Si l'objectif de stabiliser les fichiers est légitime, les moyens développés par l'administration fiscale s'avèrent disproportionnés et inappropriés au regard de l'atteinte qu'ils portent au droit d'accès à des prestations sociales des intéressés. Aussi, la haute autorité relève que les pratiques des services fiscaux constituent une discrimination indirecte et qu'elles sont contraires à l'article 19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 en ce qu'elles constituent une rupture d'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux à l'encontre des contribuables d'origine étrangère.

Elle considère néanmoins que si, en l'état actuel des informations du dossier, une discrimination directe n'est pas démontrée, les éléments réunis justifient qu'une instruction judiciaire soit engagée pour en examiner l'existence.

En conséquence, le Collège de la haute autorité décide de transmettre la présente délibération au Parquet de Marseille.

Il invite également le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à examiner si des fautes ont été commises par les fonctionnaires mis en cause et à en tirer, le cas échéant, les conséquences, notamment en matière disciplinaire.

Le Collège :

Vu la Directive n°2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;

Vu le Livre de procédure fiscale ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, notamment son article 19 ;

Vu le décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

néanmoins reçu une décision de refus de traitement de leur déclaration, la valeur probante des quittances de loyer et des attestations des géants des hôtels meublés qu'ils avaient produites n'étant pas reconnue.

Seules quelques centaines de contribuables ayant bénéficié du concours personnalisé d'un conseil juridique ou d'une association avaient obtenu leur avis de non-imposition en avril 2006.

Or, en vertu de l'article 19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004, « en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux [...] d'accès aux biens et services, de fournitures de biens et services, chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non-appartenance vraie ou supposée à une ethnité ou une race ».

Cet article, issu de la transposition de la Directive n°2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, consacre le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et à la protection contre une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur l'origine nationale notamment en matière de protection sociale et d'avantages sociaux.

Au sens de la Directive, « une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires ».

L'absence d'information systématique sur le non traitement de leur déclaration de revenus et la possibilité de justifier de leur qualité de résident fiscal, notamment en rapportant la preuve par tout moyen de leur présence en France au moins 183 jours dans l'année précédant leur déclaration, a pour effet de priver les contribuables visés d'avis de non-imposition, document requis pour bénéficier d'avantages sociaux.

En effet, est subordonné à la production d'un avis de non-imposition l'accès à la couverture maladie universelle, la perception de pension de retraite, le droit d'accès à un logement social, l'allocation personnalisée au logement, le droit à l'allocation aux vieux travailleurs salariés, l'allocation personnalisée d'autonomie, le droit à une aide sociale versée par l'Office National des Anciens Combattants, la gratuité des transports en commun et le bénéfice de l'aide juridictionnelle...

En l'espèce, s'il est légitime que l'administration fiscale procède à des contrôles pour vérifier la qualité de résident fiscal, il convient de relever que les moyens développés pour fiabiliser les fichiers n'étaient ni appropriés ni nécessaires, l'administration fiscale disposant des pouvoirs de conduire une enquête en amont sans entraver de manière disproportionnée le droit d'accès aux prestations sociales.

Ces mesures contrevenaient aux instructions diffusées par la Direction Générale des Impôts, le 24 avril 2006, selon lesquelles « le dossier d'un usager peut être annulé s'il s'avère qu'il ne remplit pas les conditions pour être imposable en France [...] toute non prise en compte de déclaration doit s'accompagner d'une procédure écrite et motivée, même en l'absence de réponse du contribuable à la demande d'information envoyée par le service ».

En conséquence, le Collège de la haute autorité conclut que les décisions des services fiscaux des Bouches-du-Rhône-Marseille sont constitutives d'une discrimination indirecte au sens de l'article

19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004, en ce qu'elles ont pour effet de compromettre l'accès de personnes majoritairement d'origine étrangère à des prestations ou avantages sociaux.

Il considère que si, en l'état actuel des informations et du dossier, une discrimination directe de nature intentionnelle n'est pas démontrée, les éléments réunis justifient qu'une instruction judiciaire soit engagée pour en examiner l'existence.

En conséquence, le Collège décide de transmettre la présente délibération, en application de l'article 12 de la loi portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, au parquet de Marseille.

Il invite également le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à examiner si des fautes ont été commises par les fonctionnaires mis en cause et à en tirer, le cas échéant, les conséquences. Le Collège souhaite que le ministre lui fasse part des conclusions qu'il tire de cette affaire dans un délai de trois mois à compter de la présente délibération.

Le collège souligne que les pratiques relevées ne sont conformes ni aux principes généraux de la procédure fiscale, ni aux règles édictées par la charte du contribuable.

Le Collège invite le Président, en vertu de l'article 11 de la loi précitée, à adresser à la Direction des services fiscaux de Marseille une recommandation afin que de nouvelles instructions soient diffusées aux centres des impôts des Bouches-du-Rhône en vue de réexaminer les dossiers des contribuables ayant été annulés des fichiers informatiques, et de mettre en œuvre une enquête individuelle, approfondie et contradictoire. La haute autorité s'assurera que ces mesures ont été mises en œuvre dans les trois mois suivant la notification de cette délibération.

Le Collège informe le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de cette situation afin de prévenir la répétition de telles pratiques et que soit instaurée une procédure respectueuse des garanties des contribuables, conformément au souhait exprimé par le Directeur Général des Impôts dans son courrier du 16 mai 2006 à la haute autorité, selon lequel « compte tenu des conséquences que peut avoir pour les usagers ce traitement de leur dossier fiscal, il importe que leur soient offertes toutes les garanties de procédure leur permettant de faire utilement valoir leurs arguments ».

Le Président



Louis SCHWEITZER

Qu'est-ce que le Gisti ?

Défendre les droits des étrangers

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des travailleurs sociaux, des militants associatifs en contact régulier avec des populations étrangères et des juristes. Cette double approche, à la fois concrète et juridique, fait la principale originalité du groupe.

Le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigrés et des associations qui les soutiennent. Ce mode d'intervention est d'autant plus nécessaire que la réglementation relative aux étrangers est trop souvent méconnue, y compris des administrations chargées de l'appliquer.

Défendre l'État de droit

Défendre les libertés des étrangers, c'est défendre l'État de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes, en particulier ceux qui ne sont pas rendus publics par l'administration.

Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux, y compris devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Il prend aussi l'initiative de déférer circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État.

L'ensemble de ces interventions s'appuie sur l'existence d'un service de consultations juridiques par téléphone et par courrier, et sur une permanence d'accueil hebdomadaire où des juristes bénévoles conseillent et assistent les étrangers qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Mais le droit n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres : l'analyse des textes, la défense de cas individuels, les actions en justice n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion et une action globales.

Le Gisti entend participer au débat d'idées, voire le susciter, à travers la presse, des colloques et des séminaires, des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives défensives, mais aussi offensives visant à promouvoir l'égalité des droits entre migrants communautaires, migrants des pays tiers et nationaux. Le Gisti agit ici en relation avec les associations immigrées, les associations de défense des droits de l'homme, les organisations syndicales et familiales aux niveaux national ou européen.

Le GISTI est agréé par la Fondation de France. Les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Si ces dons sont supérieurs à 20 %, l'excédant est reporté successivement sur les années suivantes jusqu'à la cinquième année comprise et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions. Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvements automatiques (n'hésitez pas à nous écrire pour obtenir de plus amples informations : Gisti, 3 villa Marcès, 75011 Paris).

Le 8 décembre 1978, le Conseil d'État rendait, à la requête du Gisti un arrêt promis à un grand retentissement : dans cet arrêt, le Conseil d'État reconnaissait l'existence d'un « principe général du droit », le droit de mener une vie familiale normale, dont pouvaient se prévaloir non seulement les nationaux mais aussi les étrangers résidant régulièrement en France. Et sur le fondement de ce principe, il annulait un décret pris l'année précédente par le gouvernement, qui subordonnait le regroupement familial à l'engagement des membres de famille de ne pas travailler en France.

Cet arrêt, connu de tous les étudiants en droit, a été le premier d'une longue série. Au cours des trente années écoulées, un peu plus de 80 décisions ont été rendues à la requête de l'association, agissant seule ou conjointement avec d'autres.

Le Gisti a saisi l'occasion du trentième anniversaire de l'arrêt de 1978 pour proposer une réflexion plus générale sur la défense des étrangers en justice, en organisant un colloque, le 15 novembre 2008, avec la participation de membres du Conseil d'État, de magistrats, d'avocats, d'universitaires, de militants associatifs.

À partir des combats contentieux menés par le Gisti devant différentes instances juridictionnelles ou non juridictionnelles – le juge administratif, bien sûr, mais aussi les juridictions judiciaires, la Cour européenne des droits de l'homme, la Haute autorité de lutte contre les discriminations... –, l'objectif est de s'interroger sur les stratégies développées par les associations, les syndicats, les avocats dans le cadre de la défense des étrangers, d'analyser les raisons qui, trop souvent, privent d'effectivité les victoires obtenues, de faire finalement le bilan de trente ans de jurisprudence concernant la condition des étrangers.

*Toute reproduction
de cette publication
sans autorisation
du Gisti est interdite*

Gisti
3, villa Marcès 75011 Paris

www.gisti.org

www.gisti.org/publications
Directeur de la publication : Stéphane Maugendre

Novembre 2008
ISBN 2-914132-60-3

10 € (+ 3 € de frais d'envoi)