

Conseil d'État

N° 292607

Publié au recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Martin Laprade, président
M. Richard Senghor, rapporteur
M. Aguila, commissaire du gouvernement
SCP MASSE-DESSEN, THOUVENIN, avocat(s)

lecture du mercredi 7 février 2007

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, 1°, sous le n° 292607, la requête, enregistrée le 19 avril 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par son président en exercice ; la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la circulaire conjointe du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en date du 21 février 2006, relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, le versement de la somme de 600 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2°, sous le n° 292609, la requête, enregistrée le 19 avril 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, dont le siège est 12-14 rue Charles Fourier à Paris (75013), représenté par sa présidente en exercice ; le SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la circulaire conjointe du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en date du 21 février 2006, relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, le versement de la somme de 600 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 3°, sous le n° 292647, la requête, enregistrée le 20 avril 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE AVEC LES TRAVAILLEURS IMMIGRES, représentée par son coprésident en exercice ; la FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE AVEC LES TRAVAILLEURS IMMIGRES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la circulaire conjointe du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en date du 21 février 2006, relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, le versement de la somme de 600 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 4°, sous le n° 292 656, la requête, enregistrée le 20 avril 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES, dont le siège est 43, boulevard Magenta à Paris (75010), représenté par son président en exercice ; le MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la circulaire conjointe du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en date du 21 février 2006, relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, le versement de la somme de 600 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 5°, sous le n° 292749, la requête, enregistrée le 24 avril 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES, dont le siège est 3, Villa Marcès à Paris (75011), représenté par son président en exercice ; le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES demande au Conseil d'Etat d'annuler la circulaire conjointe du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en date du 21 février 2006 relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales ;

.....

Vu, 6°, sous le n° 293 271, la requête et le mémoire ampliatif, enregistrés les 10 mai et 1er septembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, dont le siège est 21 bis, rue Victor Massé, 75009 ; le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la circulaire conjointe du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en date du 21 février 2006 relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré enregistrée le 24 janvier 2007, présentée pour le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE ;

Vu la Constitution ;

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

Vu le code de procédure pénale ;

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

Vu 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 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, Maître des Requêtes,
- vu les observations de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et de la CIMADE ;
- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes de la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, du SYNDICAT

DE LA MAGISTRATURE, de la FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE AVEC LES TRAVAILLEURS IMMIGRES, du MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES, du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES et du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE sont dirigées contre une même circulaire ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

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 oeuvre 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 l'intervention de la CIMADE, sous le n° 293 271 :

Considérant que l'association la CIMADE a intérêt à l'annulation de la circulaire attaquée ; qu'ainsi son intervention est recevable ;

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, cependant, 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 oeuvre 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 oeuvre 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 oeuvre 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'en 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 oeuvre 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 réquisitions 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 » ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, le SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, la FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE AVEC LES TRAVAILLEURS IMMIGRES, le MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES, le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES et la CIMADE ne sont pas fondés à demander l'annulation de la circulaire attaquée ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas, dans la présente affaire, la partie perdante, verse aux requérants précités, à l'exception du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES qui n'a pas présenté de conclusions sur ce fondement, et de la CIMADE, qui est intervenante, la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : 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 FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE AVEC LES TRAVAILLEURS IMMIGRES, du MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES, du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES et du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, au SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, à la FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE AVEC LES TRAVAILLEURS IMMIGRES, au MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES, au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES, au SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et à la CIMADE, au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ;