



Commentaires

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

Commentaire du jugement n° 2003678, 2007322 du 29 novembre 2021
du tribunal administratif de Lille

Par Vincent CATTOIR-JONVILLE,
Agrége des Facultés de Droit
Professeur de droit public à l'Université de Lille
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit Equipe de recherches
en droit public

Procédure contradictoire prévue par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration – Assignation à résidence prononcée sur le fondement de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Le requérant, ressortissant algérien né le 2 novembre 1998 en Algérie, est entré en France le 25 mars 2015, à l'âge de 16 ans. Il a été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) jusqu'à sa majorité et a été titulaire de certificats de résidence portant la mention « *étudiant* » du 4 novembre 2016 au 31 octobre 2018. Par un jugement du 4 avril 2018, le tribunal correctionnel de Valenciennes l'a condamné à une peine de six mois d'emprisonnement. Par un arrêté du 15 avril 2019, le préfet du Nord a rejeté sa demande tendant au renouvellement de son certificat de résidence en qualité d'étudiant et l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours. La demande de l'intéressé tendant à l'annulation de cet arrêté a été rejetée par le jugement n° 1906904 du 28 janvier 2020 du tribunal administratif de Lille. Entre temps, le requérant a été condamné à une peine de dix mois d'emprisonnement délictuel par un second jugement du tribunal correctionnel de Valenciennes en date du 28 octobre 2019. Le juge d'application des peines près le même tribunal a prononcé sa libération sous contrainte à compter du 3 avril 2020, jusqu'au 19 mai 2020. Par un arrêté du 2 avril 2020, attaqué dans l'instance n° 2003678, le préfet du Nord a assigné le requérant à résidence pour une durée de six mois. Cette mesure a été renouvelée pour six mois par un arrêté du 28 septembre 2020, attaqué dans l'instance n° 2007322.

Il ressort des pièces produites devant le tribunal administratif de Lille que si, par un courrier daté du 2 avril 2020, le préfet du Nord a invité le requérant, en application des dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, à présenter des observations sur une éventuelle mesure d'assignation à résidence, ce courrier lui a été notifié le 3 avril 2020 par voie administrative à une heure inconnue, alors que l'arrêté a été signé le 2 avril 2020 et lui a été notifié le 3 avril 2020 par voie administrative à une heure inconnue, sans que le préfet fasse valoir d'urgence particulière ou de circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit dérogé aux dispositions de L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Ainsi, en se fondant sur les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, le préfet a notifié à l'étranger sa demande d'observations sur une éventuelle mesure d'assignation à résidence postérieurement à la signature de l'arrêté par lequel celui-ci était assigné à résidence. Ce dernier n'a pas pu, ainsi, faire jouer son droit à présenter des observations.

En ce qui concerne la requête portant sur la légalité de l'arrêté du 28 septembre 2020, ici et contrairement à la requête précédente, le préfet n'a même pas invité le requérant à faire connaître ses observations quant au renouvellement de l'assignation à résidence.

Le préfet pouvait-il assigner à résidence puis renouveler cette mesure sans que le requérant ait été mis en mesure de faire connaître ses observations dans des délais raisonnables ?

En vertu de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (en vigueur à l'époque des faits, avant son abrogation par l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020) : « *Lorsque l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, l'autorité administrative peut, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, l'autoriser à se maintenir provisoirement sur le territoire français en l'assignant à résidence, dans les cas suivants : / 1° Si l'étranger fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sans délai ou si le délai de départ volontaire qui lui a été accordé est expiré ; / (...) / La décision d'assignation à résidence est motivée. Elle peut être prise pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois dans la même limite de durée, par une décision également motivée. / (...)* ».

Si la décision d'assignation à résidence doit être motivée, rien n'indique qu'elle doit être précédée d'une invitation adressée par l'administration à son destinataire à faire connaître ses observations.

La jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière est, semble-t-il, très claire et elle a été fixée par un arrêt qui éclaire les principes concernant les mesures d'éloignement faisant l'objet de règles de procédure administrative et contentieuse particulières (CE, Sect., 19 avril 1991, « *Préfet de police de Paris C/. M. Demir* », n° 120435, Rec.). Il résulte de cet arrêt que le Conseil d'Etat estime que les dispositions de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui font obligation aux administrations de l'Etat de mettre à même l'intéressé de présenter des observations écrites avant de prendre à son encontre une décision motivée en vertu de la loi du 11 juillet 1979, **ne sont pas applicables aux arrêtés de reconduite à la frontière** alors même que ces arrêtés doivent être motivés en vertu de la loi du 11 juillet 1979.

Alors, pourquoi le tribunal administratif de Lille soumet-il ces arrêtés à l'obligation, pour l'administration, d'inviter l'étranger à faire connaître ses observations préalablement à leur édition, contrairement à la combinaison des dispositions des articles L. 561-1 et L. 561-2 avec la jurisprudence « *Demir* » ?

Le tribunal administratif part du principe qu'il faut ici distinguer les assignations à résidence édictées en vertu de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) auquel s'appliquent les dispositions de son article L. 512-1 (désormais abrogé) par lesquelles le législateur a entendu déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative et contentieuse auxquelles sont soumises l'intervention et l'exécution des décisions par lesquelles l'autorité administrative signifie à l'étranger l'obligation dans laquelle il se trouve de quitter le territoire français, des assignations à résidence édictées en vertu de l'article L. 561-1 du même code qui ne bénéficient pas du même régime protecteur et pour lequel les restrictions de l'article L. 512-1 ne s'appliqueraient pas.

Dès lors, le tribunal administratif a estimé que cette disposition – qu'il considère comme une mesure de police et donc attentatoire aux libertés publiques - devait être combinée avec celles du code des relations entre le public et l'administration et, notamment, avec les dispositions de l'article L. 211-2 qui dispose : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet doivent être motivées les décisions qui : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / (...)* ». L'article L. 561-1 du CESEDA ne permet pas l'application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, mais ne l'exclue pas non plus.

On fera observer, par ailleurs, que le code des relations entre le public et l'administration prévoit expressément les cas d'exceptions à l'article L. 121-1 selon lequel : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.* ».

Cette conception développée par le tribunal administratif de Lille présente un avantage et surtout un inconvénient. Un inconvénient car elle s'inscrit en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. Un avantage car elle s'inscrit dans un meilleur respect des droits de la défense du délinquant frappé d'une mesure d'assignation à résidence. En fait, l'analyse des faits de l'espèce montre que c'est le préfet qui a commis une erreur de droit puisque selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, il n'aurait pas dû adresser au requérant une demande d'observations préalables à l'édition de l'arrêté d'assignation à résidence. Tout cela demeure néanmoins théorique dès lors que les dispositions des articles L. 561-1 et L. 561-2 du CESEDA, dans leurs dispositifs applicables au cas d'espèce, sont abrogé depuis 2020.