

N° 383034

REPUBLIQUE FRANÇAISE

CIMADE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jacques Reiller
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies)

Mme Aurélie Bretonneau
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 1er juillet 2015
Lecture du 22 juillet 2015

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 juillet 2014 et 17 février 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Cimade en tant que mandataire unique, l'Association nationale d'assistance aux frontières (ANAFE), la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI) et la Ligue des droits de l'homme (LDH) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les dispositions des articles 6, 8 et 9 du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire) en ce qui concerne Mayotte, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie;

2°) de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle compte tenu de la difficulté d'interprétation des règlements (UE) n° 810 / 2009 du 13 juillet 2009 et n° 562/ 2006 du 15 mars 2006 et, par suite, d'annuler pour excès de pouvoir les dispositions du 16° du II de l'article 11 du même décret créant un article R. 832-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 73;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990 ;
- le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006, modifié par le règlement (UE) n° 610/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ;

- la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 ;
- la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jacques Reiller, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

1. Considérant que le décret du 23 mai 2014, pris pour l'application de l'ordonnance du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative), a notamment pour objet d'étendre à Mayotte, sous réserve de certaines adaptations, le régime de droit commun fixé par la partie réglementaire de ce code ;

Sur les conclusions dirigées contre les articles 6 et 8 du décret attaqué :

2. Considérant que ces articles excluent l'application à Mayotte des articles R. 553-3, relatif aux centres de rétention administrative, et R. 553-6, relatif aux locaux de rétention administrative, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour des durées respectives de trois et cinq ans ; qu'ils fixent en outre les équipements dont les centres et locaux situés à Mayotte doivent disposer durant cette période transitoire ;

3. Considérant que si Mayotte relève, depuis le 31 mars 2001, en application de l'article L.O. 3511-1 du code général des collectivités territoriales, du régime de l'identité législative prévu par l'article 73 de la Constitution, l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire conserve la faculté de prévoir, en application de l'article 73 de la Constitution, l'adaptation des règlements à l'organisation et à la situation particulières de Mayotte, dans les limites qui s'imposent à elle en vertu du même article ;

4. Considérant que les dispositions attaquées n'imposent pas, contrairement à ce qui est prévu pour les autres centres et locaux de rétention administrative, que ceux situés à Mayotte disposent d'une surface minimale de 10 m² par personne, de chambres non mixtes comprenant au maximum six personnes, d'une salle de loisirs, notamment pour les enfants mineurs, d'un accès au téléphone, d'une salle permettant de recevoir les visites des familles et d'un local réservé aux avocats ;

5. Considérant que l'absence d'obligation de disposer, dans les lieux de rétention, d'une surface minimale de 10 m² par personne, de chambres non mixtes comprenant au maximum six personnes, d'une salle de loisirs est justifiée, pendant la période de construction d'un centre de rétention administrative répondant aux normes de droit commun, par les contraintes particulières, notamment d'ordre matériel, qui existent à Mayotte ; qu'en outre, pendant cette période transitoire, les exigences qui découlent des articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impliquent que l'administration prenne toute disposition pour que les conditions concrètes dans lesquelles les personnes sont placées et maintenues en rétention administrative à Mayotte ne portent atteinte ni à la dignité humaine ni au respect de leur vie privée et familiale, ce qui implique notamment la disposition d'une salle pour recevoir les familles ;

6. Considérant qu'ainsi que le rappellent les dispositions attaquées, les centres et locaux situés à Mayotte doivent disposer d'équipements permettant « l'exercice de leurs droits par les intéressés », ce qui implique nécessairement un accès au téléphone ;

7. Considérant que si les dispositions attaquées ne rappellent pas l'obligation d'installer, dans les centres et locaux de détention situés à Mayotte, un local réservé aux avocats, cette obligation résulte directement de l'article R. 533-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, applicable à Mayotte, aux termes duquel : « *Un local réservé aux avocats et permettant de préserver la confidentialité des entretiens est aménagé dans chaque lieu de rétention. Il est accessible en toutes circonstances, sauf en cas de force majeure, sur simple requête de l'avocat auprès du service en charge de l'accueil des étrangers retenus et avec l'accord de la personne intéressée* » ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en prévoyant, sous les réserves énoncées ci-dessus, des dérogations, mineures et limitées dans le temps, aux règles de droit commun, les dispositions attaquées n'ont ni excédé les limites des adaptations tenant aux caractéristiques et aux contraintes particulières de Mayotte qu'autorise l'article 73 de la Constitution, ni méconnu les dispositions de l'article 16 § 2 de la directive « retour » du 16 décembre 2008 selon lesquelles les États membres doivent autoriser, à leur demande, les personnes retenues à contacter les membres de leurs familles et les autorités consulaires compétentes, celles de l'article 17 de la même directive relatives aux garanties d'intimité

familiale et à l'accès des mineurs à des activités et loisirs de leur âge, non plus que celles de l'article 10 § 4 de la directive « asile » du 26 juin 2013 relatives à l'accès aux centres de rétention des membres des familles et des conseillers juridiques ;

Sur les conclusions dirigées contre l'article 9 du décret attaqué :

9. Considérant que cet article exclut l'application à Mayotte des articles R. 553-13 et R. 533-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et insère dans ce code un article R. 553-14 bis aux termes duquel : « Les dispositions des articles R. 553-13 et R. 553-14 ne sont pas applicables à Mayotte. Les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative dans ce département bénéficient d'actions d'accueil, d'information, d'aide à l'exercice de leurs droits, de soutien moral et psychologique et, le cas échéant, d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ. / Pour concourir aux actions et à l'aide définies à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat à Mayotte conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales » ; que, contrairement à ce qui est soutenu, ces dispositions, dans la mesure où elles permettent de confier à une même personne morale la prise en charge des actions d'accueil des étrangers retenus, d'information, d'aide à l'exercice de leurs droits, de soutien moral et psychologique et la mission d'aide à la préparation des conditions matérielles de leur départ n'excèdent pas les limites des adaptations tenant aux caractéristiques et aux contraintes particulières de Mayotte qu'autorise l'article 73 de la Constitution ;

Sur les conclusions dirigées contre le 16° du II l'article 11 du décret attaqué :

10. Considérant que l'article L. 832-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : «*Sans préjudice des dispositions des articles L. 121-1 et L. 121-3, les titres de séjour délivrés par le représentant de l'Etat à Mayotte, à l'exception des titres délivrés en application des dispositions des articles L. 121-3, L. 313-4-1, L. 313-8, du 6° de l'article L. 313-10, de l'article L. 313-13 et du chapitre IV du titre Ier du livre III, n'autorisent le séjour que sur le territoire de Mayotte. / Les ressortissants de pays figurant sur la liste, annexée au règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres, qui résident régulièrement à Mayotte sous couvert d'un titre de séjour n'autorisant que le séjour à Mayotte et qui souhaitent se rendre dans un autre département doivent obtenir un visa. Ce visa est délivré, pour une durée et dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, par le représentant de l'Etat à Mayotte après avis du représentant de l'Etat dans le département où ils se rendent, en tenant compte notamment du risque de maintien irrégulier des intéressés hors du territoire de Mayotte et des considérations d'ordre public* » ; que les dispositions du 16° du II de l'article 11 du décret attaqué ont institué un article R. 832-2, pris pour l'application des dispositions précitées, aux termes duquel : « L'étranger qui sollicite le visa prévu à l'article L. 832-2 présente son document de voyage, le titre sous couvert duquel il est autorisé à séjourner à Mayotte, les documents permettant d'établir les conditions de son séjour dans le département de destination, les moyens d'existence lui permettant de faire face à ses frais de séjour ainsi que les garanties de son retour à Mayotte./ Sauf circonstances exceptionnelles, ce visa ne peut lui être délivré pour une durée de séjour excédant trois mois. / Le représentant de l'Etat à Mayotte recueille l'avis du préfet du département de destination. Cet avis est réputé favorable si le préfet consulté n'a pas fait connaître d'opposition dans le délai de quinze jours » ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'alors même que les articles L. 832-2 et R. 832-2 précités la qualifient improprement de « visa », l'autorisation spéciale qu'elles imposent aux étrangers séjournant régulièrement à Mayotte d'obtenir afin de pouvoir se rendre dans un autre département de la République française doit seulement être regardée comme une extension de la validité territoriale du titre de séjour dont ils disposent ; qu'il suit de là que les requérants ne sauraient utilement invoquer la méconnaissance du règlement du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, modifié par le règlement du 26 juin 2013, ni du règlement du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes ;

12. Considérant, en second lieu, que l'Etat est en droit de définir des conditions d'admission des étrangers sur son territoire, sous réserve des engagements internationaux de la France et du respect des principes à valeur constitutionnelle ; que les dispositions attaquées prévoient que le représentant de l'Etat à Mayotte statuera sur les demandes au vu des conditions du séjour de l'étranger dans le département de destination et de ses moyens d'existence ; qu'elles prévoient également que la durée de l'autorisation de séjour n'excèdera pas, « sauf circonstances exceptionnelles », trois mois ; qu'en confiant, pour la mise en œuvre des dispositions citées au point 10, au représentant de l'Etat à Mayotte un tel pouvoir d'appréciation, qu'il exercera sous le contrôle du juge, le décret attaqué n'a pas méconnu l'article L. 832-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'il ne méconnaît pas davantage le principe d'égalité, les conditions mises à l'octroi de l'autorisation spéciale de séjour litigieuse, qui sont en rapport avec la situation particulière du département de Mayotte, n'étant pas entachées de disproportion manifeste au regard des motifs qui les justifient ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de la Cimade et autres doit être rejetée ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la Cimade et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Cimade, à l'Association nationale d'assistance aux frontières (ANAFE), à la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), au Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), à la Ligue des droits de l'homme (LDH) et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée, pour information, au Premier ministre et à la ministre des outre-mer.