

N° 427737

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT DE LA JURIDICTION
ADMINISTRATIVE
UNION SYNDICALE DES
MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. Olivier Fuchs
Rapporteur

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la section du contentieux

M. Raphaël Chambon
Rapporteur public

Séance du 11 mars 2020
Lecture du 25 mars 2020

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés le 6 février 2019 et le 1^{er} mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat de la juridiction administrative et l'Union syndicale des magistrats administratifs demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2018-1142 du 12 décembre 2018 portant modification du code de justice administrative pour l'application des titres I^{er} et III de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir contre le décret attaqué, dès lors, d'une part, que plusieurs de ses dispositions affectent leurs conditions d'emploi et de travail et, d'autre part, qu'alors qu'ils disposent de représentants au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dont la consultation était en l'espèce obligatoire, ce conseil n'a pas été consulté sur le projet de décret ;

- l'absence de consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel entache le décret d'illégalité, dès lors que les dispositions des articles 2, 3, 5, 7 et 8, de par les compétences nouvelles qu'ils attribuent aux tribunaux administratifs ou leurs effets significatifs sur l'organisation et le fonctionnement de ces juridictions, posaient des questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de ces juridictions au sens de l'article L. 232-3 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 janvier 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre, à la garde des sceaux, ministre de la justice et à la ministre des outre-mer qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Fuchs, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Raphaël Chambon, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Le Syndicat de la juridiction administrative et l'Union syndicale des magistrats administratifs demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 12 décembre 2018 portant modification du code de justice administrative pour l'application des titres I^{er} et III de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, en faisant valoir que le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel n'a pas été consulté préalablement à l'adoption de ce décret.

2. Aux termes de l'article L. 232-3 du code de justice administrative : « *Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel connaît des questions intéressant le fonctionnement et l'organisation des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans les conditions prévues par le présent article ou par un décret en Conseil d'Etat. (...) / (...) Il est également consulté sur toute question relative à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (...)* ». En vertu de ces dispositions, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel doit être consulté sur les projets de décrets qui, ne se bornant pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions législatives, affectent la compétence des tribunaux administratifs ou des cours administratives d'appel ou sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'organisation ou le fonctionnement de ces juridictions.

3. En premier lieu, le décret attaqué modifie plusieurs articles du chapitre VI du titre VII du livre VII du code de justice administrative relatif au contentieux des obligations de quitter le territoire français. Le 2° du I de l'article 2 du décret attaqué ajoute à l'article

R. 776-1 de ce code un dernier alinéa, qui prévoit que « sont instruites et jugées » selon les dispositions de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et celles du code de justice administrative « les conclusions présentées dans le cadre des requêtes dirigées contre les décisions portant obligation de quitter le territoire français mentionnées au 1° du présent article, sur le fondement de l'article L. 743-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, tendant à la suspension de l'exécution de ces mesures d'éloignement ». Les dispositions de l'article R. 776-2 du code de justice administrative, modifiées par le 2° du II de l'article 2 du décret attaqué, précisent que le délai pour demander la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement dans les conditions prévues à l'article L. 743-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est soit de quinze jours, soit de quarante-huit heures, selon que l'obligation de quitter le territoire français est assortie d'un délai de départ volontaire ou non.

4. Le décret attaqué crée également, en son article 8, un chapitre VII *quater* du code de justice administrative relatif au sursis à exécution des mesures d'éloignement visant les demandeurs d'asile. L'article R. 777-4 dispose que : « Sont instruites et jugées selon les dispositions du III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et celles de la section 3 du chapitre VI du présent titre, sous réserve des dispositions du présent chapitre, les demandes de suspension présentées en application du III de l'article L. 571-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et du deuxième alinéa de l'article L. 743-4 du même code ». Il résulte par ailleurs de l'article R. 777-4-2 du code de justice administrative, aux termes duquel l'instruction et le jugement de ces demandes de suspension obéissent aux règles définies au deuxième alinéa du II de l'article R. 776-5 et aux articles R. 776-7, R. 776-8 et R. 776-9 du code de justice administrative, que de telles demandes sont jugées conformément à certaines dispositions communes au contentieux des obligations de quitter le territoire français, relatives au délai de recours contentieux, à l'instruction des requêtes et au délai d'appel.

5. Les dispositions citées aux points 3 et 4 reprennent, en les insérant dans la partie réglementaire du code de justice administrative, des dispositions introduites au III de l'article L. 571-4, au deuxième alinéa de l'article L. 743-3 et au deuxième alinéa de l'article L. 743-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile par la loi du 10 septembre 2018. Elles se bornent à tirer les conséquences nécessaires de ces dispositions législatives. Dès lors, le moyen tiré de ce qu'elles auraient dû être soumises pour avis au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en vertu de l'article L. 232-3 du code de justice administrative ne peut qu'être écarté.

6. En deuxième lieu, l'article R. 776-21 du code de justice administrative, tel que modifié par l'article 5 du décret attaqué, dispose que le délai imparti au président du tribunal administratif, ou au magistrat désigné par lui, pour statuer sur le recours tendant à l'annulation de la décision portant obligation de quitter le territoire français, lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure de rétention ou d'assignation à résidence, est de quatre-vingt-seize heures et de cent quarante-quatre heures lorsque le placement en rétention ou l'assignation à résidence est intervenu après l'introduction d'un recours contre la décision portant obligation de quitter le territoire français. Ces dispositions se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions du III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, telles que modifiées par la loi du 10 septembre 2018.

7. En troisième lieu, les articles R. 776-33 et R. 776-34, insérés dans le code de justice administrative par l'article 7 du décret attaqué, ont pour objet d'adapter les règles fixées par les articles R. 776-22 et R. 776-23 du même code, dans le cas où l'étranger est placé en détention. L'article R. 776-33 précise ainsi que l'étranger placé dans une telle situation, déjà informé de la possibilité de demander qu'un avocat soit désigné d'office au moment de la notification de l'obligation de quitter le territoire français, conformément au IV de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, se voit rappeler cette information par le greffe du tribunal au moment de l'introduction de sa requête. Quant à l'article R. 776-34, il dispose que l'étranger placé en détention peut formuler une demande tendant à bénéficier du concours d'un interprète dès la notification de la décision portant obligation de quitter le territoire français et que, lors de l'enregistrement de la requête, le greffe rappelle au besoin à l'intéressé la possibilité de présenter une telle demande. Aucune de ces deux mesures n'a d'incidence significative sur le fonctionnement des greffes des tribunaux administratifs.

8. En dernier lieu, l'article 24 de la loi du 10 septembre 2018 a modifié le IV de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, afin qu'il ne soit plus statué sur le recours de l'étranger, placé en détention, dirigé contre une obligation de quitter le territoire français selon la procédure prévue au III de ce même article, qui est relatif au cas où l'étranger est placé en rétention, sous réserve de l'hypothèse où il apparaît en cours d'instance que l'étranger détenu est susceptible d'être libéré avant que le juge statue. L'article 3 du décret attaqué, en ce qu'il supprime le deuxième alinéa de l'article R. 776-4 du code de justice administrative et les mots « ou en détention » des articles R. 776-10 et R. 776-13-1 du même code, se borne à tirer les conséquences nécessaires de ces nouvelles dispositions législatives.

9. Il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré de ce que le projet de décret aurait dû être soumis pour avis au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel doit être écarté. Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de la requête, les syndicats requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 12 décembre 2018 qu'ils attaquent.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du Syndicat de la juridiction administrative et de l'Union syndicale des magistrats administratifs est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Syndicat de la juridiction administrative, à l'Union syndicale des magistrats administratifs, à la garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre de l'intérieur, à la ministre des outre-mer et au Premier ministre.