

QPC

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies
Séance du 11 mai 2015
Lecture du 27 mai 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a créé, à l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, une interdiction de sortie du territoire que eut prononcer le ministre de l'intérieur à l'encontre de tout français dans deux cas de figure : lorsqu'il existe des raisons de penser qu'il projette soit des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes, soit des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupement terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français. Le flou relatif de la seconde hypothèse ayant suscité la controverse, et la loi n'ayant pas été déférée *a priori* au Conseil constitutionnel, il n'est guère étonnant que vous vous trouviez saisis d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui la vise.

Cette question vous est posée par le Syndicat de la magistrature, à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir contre les articles 1^{er} à 3 du décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 pris pour l'application de l'article L. 224-1, et contre l'instruction du ministre de l'intérieur du 18 février 2015 relative à cet article. La QPC, ainsi que le moyen d'inconstitutionnalité de la loi, sont clairement les moyens phares du recours, si bien qu'il ne semble pas abusif de dire que celui-ci est avant tout un véhicule pour obtenir le constat de l'illégalité de l'article L. 224-1 au regard des normes supérieures.

Or aussi stimulante que soit la question posée, il se pourrait bien qu'elle ne franchisse pas la barre des questions préalables. Le ministre oppose en effet une fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt pour agir du syndicat contre le décret et l'instruction qui nous semble fondée.

L'objet du Syndicat de la magistrature, tel que défini dans ses statuts, tend très largement, comme c'est non seulement logique, mais légal, s'agissant d'un syndicat professionnel, à la défense des intérêts catégoriels de la profession de magistrat. Aux termes de l'article III, le syndicat a ainsi pour objet de veiller à ce que l'autorité judiciaire puisse exercer en tout indépendance sa mission, d'étudier et promouvoir toutes les réformes nécessaires concernant

l'organisation de la justice ou la carrière des magistrats, et d'informer les membres du corps judiciaires et de défendre leurs intérêts collectifs ainsi que d'assurer leur assistance et leur défense. Il est précisé que le syndicat peut engager à ces fins toutes actions contentieuses.

Y figure toutefois une disposition beaucoup plus transversale selon laquelle le syndicat a pour objet de « veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques ». C'est de cet item que se prévaut d'abord le syndicat, en soutenant que les textes qu'il attaque mettent à mal ces libertés et principes.

Nous pensons impossible d'admettre son intérêt à agir sur de terrain, pour deux raisons.

D'abord, si la libéralité de votre jurisprudence est grande s'agissant de l'intérêt pour agir de syndicats contre des actes réglementaires, elle n'est toutefois pas sans limite. Vous manifestez en particulier une certaine réticence à faire produire trop d'effets à des objets sociaux trop larges.

Or dans cette veine, vous avez déjà eu l'occasion de mettre un frein à l'activisme contentieux que le syndicat de la magistrature entend développer sur le fondement de sa mission autoproclamée de vigie des libertés et principes démocratiques. Par une décision CE, 12 mars 2007, *Gisti et a.*, n° 297888, p., vous avez expressément relevé que la généralité des termes de ses statuts « ne lui permet (...) pas de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'un arrêté relatif à la création d'un traitement de données à caractère personnel au sein du ministère de l'intérieur », ayant pour objet la police des étrangers. Par une décision CE, 3 juin 2009, *Cimade et a.*, n° 321841, p., aux conclusions contraires de Béatrice Bourgeois-Machureau sur ce point, vous avez précisé, pour déclarer partiellement irrecevable une intervention du syndicat, que son objet lui conférerait un intérêt à demander l'annulation de l'article des dispositions d'un décret modifiant le CESEDA relatives à l'instauration d'une procédure devant le juge des libertés et de la détention, mais pas de celles relatives aux modalités d'assistance des étrangers dans les centres de rétention administrative. Enfin par deux décisions CE, 23 mai 2012, *Gisti*, n° 352534, T. p. sur un autre point et CE, 13 février 2013, *Gisti*, n°s361401,361403, inédite, vous avez dénié au syndicat tout intérêt, sur le fondement de cet item des statuts, à intervenir au soutien de demandes d'annulation de dispositions réglementaires relatives à la rétention administrative des étrangers.

En l'espèce, le décret et l'instruction ministérielle visés par le recours pour excès de pouvoir au soutien duquel se greffe la QPC ont pour objet de régir les conditions et modalités de délivrance du récépissé valant justification de l'identité de la personne faisant l'objet d'une interdiction de sortie du territoire et dont les documents d'identité sont invalidés à ce titre. Ils sont très proches, de ce point de vue, des décrets relatifs à la police des étrangers dont vous avez dénié au Syndicat de la magistrature la possibilité de les attaquer.

Aucune des décisions que cite le syndicat pour vous convaincre que ce courant de jurisprudence est minoritaire n'est susceptible d'y parvenir¹. Il s'agit chaque fois de décisions de

¹ Si vous avez apparemment admis l'intérêt du Syndicat de la magistrature à demander l'annulation, par une décision CE, 12 octobre 2005, *GISTI et autres*, T. p. 919 sur un autre point, d'un décret relatif à l'OFPRA et à la Commission

rejet qui se bornent à ne pas réserver la recevabilité, le plus souvent d'ailleurs dans le cas de requêtes jointes ou collectives².

Ensuite et surtout, nous pensons plus radicalement que s'agissant d'un syndicat professionnel, le syndicat de la magistrature ne peut utilement se donner, quoi qu'il écrive dans ses statuts, pour objet autre chose que la défense des droits et intérêts des membres de la profession qu'il représente. Ce point résulte très directement de l'article L. 2131-2 du code du travail, qui dispose que : « Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts. » Vous avez mené, discrètement, ce raisonnement dans une décision 13 janvier 2003, *Syndicat Sud Travail*, n° 245147, T. p., éclairée par les conclusions de la présidente Fombeur, et tenu un raisonnement similaire s'agissant des unions de syndicats alors régies par les articles L. 411-21 à 23 du code du travail (CE, 20 décembre 2011, *Fédération autonome de la fonction publique territoriale du Nord Pas-de-Calais*, n° 317792, T. p. et CE, 2 juin 2010, *Centre communal d'action sociale de Loos*, n° 309445, p. 186). Nous vous invitons à le réitérer en l'espèce.

Reste le second terrain d'intérêt pour agir invoqué par le syndicat, à savoir précisément sa qualité de syndicat professionnel, qui le rend recevable à attaquer toute disposition susceptible de porter atteinte aux droits et prérogatives des magistrats, ou d'affecter leurs conditions d'emploi et de travail (v., sur ce critère traditionnel de l'intérêt pour agir des syndicats professionnels, CE, 23 juillet 2003, *Syndicat Sud travail*, n° 251148, p.). Or cette fois, ce sont trois raisons qui font obstacle à ce que vous suiviez le requérant.

Premièrement, si le syndicat perçoit le dispositif comme « ébrèch[ant] le monopole dont disposait jusqu'alors l'autorité judiciaire, indépendante de l'exécutif, pour prononcer de telles mesures », nous notons pour notre part que des compétences en matière d'interdiction de sortie du territoire étaient déjà confiées à l'autorité administrative. Loin de déposséder l'autorité judiciaire d'une compétence, le dispositif se borne à ne pas étendre ses compétences, ce qui n'est pas exactement la même chose.

Deuxièmement, si nous sommes prête à admettre que le syndicat de la magistrature puisse, au nom de la défense des prérogatives des magistrats, attaquer des textes de nature à porter atteinte à soit à l'indépendance de l'autorité judiciaire, soit à la liberté individuelle qu'elle a pour charge de garantir, tel n'est pas le cas du dispositif d'interdiction de sortie du territoire. Comme le reconnaît le requérant lui-même, l'interdiction de sortie du territoire n'est susceptible de porter atteinte qu'à la liberté d'aller et venir ou au respect de la vie familiale. Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel a dissocié ces deux items de la liberté individuelle visée à l'article 66 de la Constitution (v. en particulier décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, rattachant le respect de la vie privée à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du

des Recours des Réfugiés, c'était au motif, si l'on en croit l'admission de l'intérêt à intervenir du Syndicat des avocats de France, que le texte n'était pas dépourvu d'incidence sur l'exercice des professions juridiques.

² V. CE, 11 mars 2013, *Association SOS Racisme et Syndicat de la magistrature*, n°s 332886 334189, inédite, s'agissant d'un traitement informatique destiné à prévenir les atteintes à la sécurité publique ; compléter.

Citoyen, et n° 99-411 DC du 16 juin 1999, dissociant de la liberté individuelle la liberté d'aller et venir, qui découle des articles 2 et 4 de la DDHC).

Troisièmement et en tout état de cause, les caractéristiques du dispositif que le syndicat estime attentatoires à la liberté individuelle sont posées par la loi visée par la QPC et non par le décret et la circulaire attaqués dont la portée est bien plus modeste. Or c'est bien au regard des conclusions d'annulation de ces dispositions, et non du moyen d'inconstitutionnalité de la loi, que l'intérêt pour agir doit être apprécié.

Nous vous invitons donc à décliner l'intérêt pour agir du syndicat de la magistrature et à rejeter pour cette raison son recours pour excès de pouvoir, sans qu'il soit besoin d'examiner la QPC.

Nous précisons à toutes fins utiles que la décision CE, 21 novembre 2014, *Société Mutuelle des Transports Assurances*, n° 384353, T. p., qui juge que le Conseil d'Etat n'est pas tenu de statuer au préalable sur la recevabilité d'une requête lorsqu'il se prononce sur une QPC, ne vous permettrait pas de passer outre l'irrecevabilité du recours pour procéder à une éventuelle transmission de la QPC au Conseil constitutionnel. Une chose est, en effet, de permettre au Conseil d'Etat, auquel il incombe d'examiner les QPC dans un délai contraint, de transmettre une telle question posée dans une requête apparemment recevable en l'état de l'instruction, tout en se ménageant la possibilité de changer d'avis sur ce point au prix d'un examen plus approfondi. Autre chose serait de permettre au Conseil d'Etat de transmettre une QPC dans le cadre d'une requête qu'il sait pertinemment irrecevable, ce qui reviendrait en réalité à contourner la condition d'existence d'un litige posée par l'article 61-1 de la Constitution.

Nous ne doutons pas que d'autres occasions se présenteront de poser des QPC sur l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure, à l'occasion de recours contre des refus d'abroger les dispositions réglementaires par des associations y ayant intérêt, ou contre des décisions individuelles de sortie du territoire.

Mais d'ici-là, nous concluons au rejet de la requête. Vous rejetterez également les conclusions présentées par l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, en l'absence d'avocat et de justification de frais spécifiques (CE, 3 octobre 2012, *Ministre de la défense c/ Société Arx*, n° 357248, p.).

PCMNC – Rejet.