

N° 377942

M. M...

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies

Séance du 10 septembre 2014

Lecture du 26 septembre 2014

Publié au recueil.

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

La présente affaire vous donne à trancher une intéressante question de compétence au sein de la juridiction administrative entre deux tribunaux administratifs ultra-marins.

1. Voici comment cette question se présente.

M. Nelson M..., de nationalité dominicaine, est irrégulièrement entré en France, et plus précisément en Martinique, en 2008. Il a déposé successivement une demande d'asile, une demande de titre de séjour vie privée et familiale puis une demande d'admission exceptionnelle au séjour, toutes rejetées. Il est sous le coup d'un arrêté d'OQTF datant du 27 juin 2013, qu'il a contesté en vain devant le tribunal administratif de Fort-de-France, puis devant la CAA de Bordeaux (arrêt n° 13BX03402 du 30 juin 2014).

A l'occasion d'un contrôle d'identité sur la voie publique, M. M... a été interpellé le 11 mars 2014 et immédiatement été l'objet d'une décision de placement en rétention administrative pour une durée de cinq jours par le préfet de la Martinique. La Martinique ne disposant pas de centre de rétention sur son territoire, l'intéressé a été transféré le jour-même au CRA des Abymes, en Guadeloupe, après un rapide transit par le local de rétention administrative situé dans les locaux de la police de l'air et des frontières à l'aéroport de Fort-de-France.

Le même jour, M. M... a saisi, par l'entremise de son avocat, le tribunal administratif de Fort-de-France d'une demande d'annulation de son placement en rétention administrative. Par un jugement du 14 mars 2014, le magistrat délégué pour exercer les fonctions de « juge des 72 heures » a décliné la compétence du tribunal au profit de celui de Basse-Terre, dans le ressort duquel se situe le CRA de Guadeloupe.

Par une ordonnance du 7 avril 2014, le Président du tribunal administratif de Basse-Terre, s'interrogeant lui aussi sur la compétence de son tribunal, a transmis le dossier au Président de la Section du contentieux en application de l'article R. 351-3 du CJA.

La réponse à donner au tribunal n'apparaissant pas avec évidence, le Président de la Section du contentieux a décidé qu'elle devait être tranchée par une formation collégiale : voici comment l'affaire se trouve devant vous.

1. **Précisons d'emblée qu'il y a toujours lieu de statuer sur cette question** : c'est la splendeur de votre jurisprudence *L...*, du 10 juin 2012 (7/2, n° 355987, aux Tables sur ce point) qui juge que, dès lors qu'il n'appartient ni au président de la Section saisi d'une difficulté particulière de compétence sur le fondement de l'article R. 351-3 du CJA, ni à une formation collégiale à laquelle il a transmis le dossier, de se prononcer sur la demande dont était saisie la juridiction de renvoi, mais seulement d'attribuer le litige à la juridiction compétente, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur les conclusions à fin de non-lieu présentées dans ce cadre. Du reste, vous avez jugé que les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les mesures de placement en rétention conservent un objet lorsque la rétention a pris fin (CE, 4 mars 2013, *Ministre de l'intérieur c/ N...*, n° 359428, au recueil).

2. **Le cadre juridique applicable à la question dont vous êtes saisis s'organise autour des grandes lignes suivantes.**

a. En principe, la contestation d'une décision de placement en rétention conduit à une procédure spéciale. Vous le savez, incité à une telle réforme par le rapport Mazeaud, le législateur a, par la loi n°2011-672 du 16 juin 2011, introduit une procédure spéciale prévue au III de l'article L. 512-1 du Ceseda : dès lors que l'étranger se trouve frappé d'une décision de placement en rétention administrative, un magistrat statue seul dans les 72 heures sur cette décision.

La procédure ainsi instituée, telle qu'interprétée par votre jurisprudence, est marquée par le caractère nettement attractif des pouvoirs du « juge des 72h » :

- dans votre avis contentieux *A...* du 29 octobre 2012, n°360584, au Recueil, vous avez fait du placement en rétention (et accessoirement de l'assignation en résidence) la clef de répartition des différentes procédures prévues aux I, II et II de l'article L. 512-1 ;
- vous avez parachevé cette construction par votre décision de Section du 30 décembre 2013, *B...*, n°367533, au Recueil, par laquelle vous avez jugé, contrairement aux conclusions de la rapporteure publique, qu'en cas de placement en rétention, la procédure spéciale prévue au III de l'article L. 512-1 était exclusive des procédures de référé de droit commun, y compris du référé-liberté.

Ainsi donc, lorsqu'il se trouve placé en rétention administrative pour la durée de cinq jours prévue à l'article L. 551-1 du Ceseda, l'étranger en situation irrégulière dispose de 48 heures pour déférer la mesure de rétention et, le cas échéant, toutes les autres mesures relatives à son éloignement. Le juge administratif doit pour sa part statuer en 72 heures, ce qui permet de trancher toutes les questions de légalité qui se posent dans le délai initial de cinq jours de rétention, avant que le juge des libertés et de la détention ne prenne la main une fois ce délai initial écoulé.

b. La deuxième ligne caractérisant le régime applicable à cette affaire porte pour sa part sur la répartition des compétences entre tribunaux appelés à connaître de la légalité d'une mesure de placement en rétention.

Elle découle des dispositions du chapitre VI du titre VII du livre VII du CJA (c'est-à-dire des articles R. 776-1 et suivants de ce code). Précisons, car ce point aura son importance, que ces dispositions sont prises, ainsi qu'en dispose l'article R. 512-2 du Ceseda, en application de l'article L. 512-1 de ce code.

La clef de répartition territoriale des compétences figure, dans le cas qui nous intéresse, au premier alinéa de l'article R. 776-16 du CJA, qui dispose que : « Le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel se trouve le lieu où le requérant est placé en rétention (...) au moment de l'introduction de la requête ou, si elle a été introduite avant le placement en rétention (...), au moment où cette mesure est décidée ».

Le pouvoir réglementaire a donc fait le choix d'un traitement du contentieux de l'éloignement au plus près du lieu de rétention de l'étranger en situation irrégulière. Cette option est renforcée par le deuxième alinéa de l'article R. 776-16 qui prévoit une possibilité de transfert juridictionnel du dossier en cas de transfert d'un CRA à un autre. Enfin, une dérogation à la compétence territoriale du TA de Strasbourg, est prévue qui puise à cette même logique de proximité, en prévoyant que par exception aux dispositions de droit commun, lorsque le requérant est placé au centre de rétention de Metz, le tribunal administratif territorialement compétent est celui de Nancy. Vous avez jugé que cette exception était d'interprétation stricte s'agissant de son champ matériel d'application par une décision G... du 16 décembre 2013, aux Tables, n°372357, tranchant ainsi un autre conflit de compétence, similaire à cette affaire, mais noué pour sa part entre le TA de Nancy et le TA de Strasbourg.

A s'en tenir à ces deux points, pour notre affaire, c'est donc le « juge des 72 heures » du TA de Basse-Terre qui devrait connaître de la légalité de la décision de placement en rétention administrative prise à l'encontre de M. M...

3. Mais la raison principale le du renvoi de l'affaire au Président de la Section du contentieux, tient à ce que l'article L. 514-2 du Ceseda dispose qu'à titre transitoire (jusqu'en 2016), la procédure des 72 heures n'est pas applicable en Guadeloupe.

Or, dès lors que la clause d'attribution spéciale de compétence prévue à l'article R. 776-16 prise en application des articles L. 512-1 et suivants du Ceseda, et issue d'un décret 2011-819 du 8 juillet 2011 dont l'article 5 précise qu'il n'est pas applicable en Guadeloupe jusqu'en 2016, le fléchage du tribunal administratif de Fort-de-France vers le tribunal de Basse-Terre se trouve frappé d'hémiplégie. Il est certes applicable dans le ressort du TA de départ, mais pas dans celui du TA d'arrivée.

Il faut ajouter que le régime transitoire prévu jusqu'en 2016 par l'article L. 514-2 du Ceseda conduit à ce que le TA de Basse-Terre ne dispose pas à ce jour de « juge des 72 heures », ainsi que vous l'avez jugé par votre avis contentieux du 1^{er} mars 2012, C..., n°355133, aux Tables, tirant en outre comme conséquence de l'article L. 514-2 que le recours exercé par un étranger, en Guadeloupe, contre une mesure d'éloignement et les autres décisions prises pour son exécution est un recours pour excès de pouvoir de droit commun, non suspensif, qui peut toutefois donner lieu à une action en référé-suspension ou en référé-liberté.

Le ministre de l'intérieur, qui met en avant les difficultés pratiques qu'il y aurait à confier au TA de Fort-de-France le jugement des requêtes déposées par des étrangers résidents en Martinique mais placés en rétention en Guadeloupe, soutient que c'est fortuitement, par accident en quelque sorte, que les dispositions de l'article R. 776-16 du CESEDA ne sont pas applicables en Guadeloupe. Il plaide que pour que ce soit bien le TA de Basse-Terre qui soit reconnu compétent.

Mais nous ne parvenons pas à le suivre, pour trois raisons.

- La première raison tient à la logique d'interprétation des textes. Face à une disposition spéciale attributive de compétence qui ne s'applique pas, en pur droit, dans le tribunal d'arrivée de l'affaire, on peut être tenté d'appliquer plutôt les dispositions générales d'attribution de compétence prévues par les textes. Comme on le sait, celles-ci se trouvent aux articles R. 312-1 et suivants du CJA.

En l'espèce, la règle applicable se trouve à l'article R. 312-8 du code, qui prévoit que, par dérogation à la règle de droit commun énoncée à l'article R. 312-1, « les litiges relatifs aux décisions individuelles prises à l'encontre de personnes par les autorités administratives dans l'exercice de leurs pouvoirs de police relèvent de la compétence du tribunal administratif du lieu de résidence des personnes faisant l'objet des décisions attaquées à la date desdites décisions »¹ L'application du droit commun des clauses attributives de compétence milite ainsi plutôt pour que ce type d'affaire soit jugée au TA de Fort-de-France.

- La deuxième raison tient à l'économie générale de la réforme opérée en 2011, dans toute la force que vous lui avez donnée par vos décisions successives. La portée en est simple : le placement en rétention commande l'intervention du juge des 72 heures. Cela milite, dans un cas où l'hésitation est permise, pour faire jouer à plein le caractère attractif de l'article L. 512-1 en faisant juger l'affaire par un tribunal où officie de droit un juge des 72 heures.

Procéder autrement reviendrait à autoriser l'extension de fait à la Martinique du champ de l'exception prévue à l'article L. 514-1 par le seul exercice de son pouvoir de placement en rétention administrative par l'autorité préfectorale. Autre inconvénient : le régime applicable aux étrangers en situation irrégulière en Martinique se trouverait conditionné par la décision, contingente, de renvoyer directement l'étranger dans son pays d'origine depuis le local de rétention de l'aéroport de Fort-de-France ou de faire un détour par le CRA de Guadeloupe.

- La troisième raison qui milite pour attribuer le jugement de ce type d'affaires au TA de Fort-de-France tient à ce que la procédure dite des 72 heures, dès lors qu'elle a un effet suspensif, nous paraît plus évidemment en ligne avec les exigences découlant de la conception qu'a développée la Cour EDH de recours effectif. Rappelons que dans l'affaire *De Souza Ribeiro*,

¹ », étant précisé qu'une décision de placement en rétention administrative n'entre pas dans le champ de l'exception à cette dérogation, qui figure au second alinéa de l'article R. 312-8, et ne concerne que les « décisions ministérielles prononçant l'expulsion d'un ressortissant étranger, fixant le pays de renvoi de celui-ci ou assignant à résidence l'étranger qui a fait l'objet d'une décision ministérielle d'expulsion ainsi qu'aux décisions ministérielles assignant à résidence un étranger ayant fait l'objet d'une décision d'interdiction du territoire prononcée par une juridiction judiciaire et qui ne peut déférer à cette mesure ».

la France a été condamnée pour absence de caractère effectif des droits de recours précisément en outre-mer, là où les recours contre les mesure d'OQTF ne sont pas suspensifs.

A vrai dire, nous sommes pour notre part persuadés que cet argument ne serait pas entièrement dirimant, car nous sommes de ceux qui pensent que le juge administratif en général, et le juge du référés liberté en particulier peut à tout moment ordonner la suspension de la décision contestée devant lui le temps qu'il juge l'affaire. D'ailleurs l'article L.4 dispose bien que « sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est ordonné autrement par la juridiction ». Mais il est vrai que, hormis la décision d'Assemblée Mme L... (n° 375081), rares, pour ne pas dire inexistantes, sont les cas dans lesquels vous faites usage d'une telle faculté ou même en rappelez l'existence.

Mais quoi qu'il en soit, en l'espèce, tout plaide dans la même direction, celle de Fort-de-France. Il y a pire destination vous en conviendrez. Tel est le sens de nos conclusions.