N° 400257

Ministre de l'intérieur

c/ M. B...

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 11 janvier 2017

Lecture du 10 février 2017

CONCLUSIONS

Xavier DE LESQUEN, Rapporteur public

I. L'ordonnance du président de la 5^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de Paris attaquée devant vous nous paraît devoir être annulée de façon certaine : après invitation à régulariser, elle rejette comme irrecevable la requête du préfet du Pas-de-Calais au motif qu'en méconnaissance de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, elle ne précise pas l'adresse de la personne destinataire des actes administratifs en litige, c'est-à-dire les arrêtés du 29 octobre 2015 par lequel le préfet a fait obligation à M. B... de quitter le territoire français, a refusé de lui accorder un délai de départ volontaire, a fixé le pays à destination duquel il doit être éloigné et a ordonné son placement en rétention administrative.

En vertu de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, la juridiction est saisie par requête qui indique « les nom et domicile des parties », disposition rendue applicable devant le juge d'appel par l'article R. 811-13, en l'absence de disposition contraire.

En l'espèce, le préfet a indiqué que M. B... était domicilié au centre de rétention de Vincennes, que celui-ci avait quitté après annulation des arrêtés du 29 octobre 2015, dont celui le plaçant dans ce centre. Mais il a procédé ainsi, faute d'autres adresses connues, l'intéressé n'ayant procédé à aucune démarche administrative, avant comme après sa rétention, à l'occasion de laquelle une adresse aurait pu être recueillie.

La cour a cependant considéré que l'adresse du centre de rétention ne peut être regardée comme le domicile de M. B... au sens des dispositions de l'article R. 411-1 et qu'ainsi, le préfet n'a pas mis le juge à même de procéder à l'instruction contradictoire du dossier.

II. Il convient tout d'abord de s'interroger sur la portée de l'article R. 411-1.

Votre jurisprudence est fournie s'agissant de l'application de ses autres dispositions, qui comporte l'obligation d'énoncer les conclusions et d'exposer les faits et moyens ainsi que les modalités de régularisation de la requête. Mais l'indication des « nom et domicile des parties » n'a fait l'objet que de quelques rares décisions, dont aucune n'est fichée sur ce point.

Le texte s'impose évidemment aux parties en demande devant le juge, l'adresse fournie par le requérant étant utilisée par le greffe de la juridiction pour ses communications ou notifications, sauf à ce qu'il soit expressément informé par la suite d'un éventuel changement d'adresse : voyez sur ce point 11 décembre 2006, Mme S..., n° 265778, inédit.

On peut cependant se demander si l'obligation d'indiquer les noms et domicile des parties concerne également les défendeurs. Car on pourrait concevoir que le texte ne vise que les parties en demande. L'article 40 de l'ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat dont il est issu distinguait explicitement « la requête des parties ou le recours des ministres » avant d'exiger l'indication des « noms et demeure des parties ». Et dans ses conclusions sur l'affaire Préfet de police c/ Mme D... du 25 octobre 2004 (n° 256944, aux T. sur un autre point), Emmanuel Glaser relevait qu'il n'est pas évident d'interpréter la disposition en cause comme imposant au demandeur de fournir les noms et adresses des défendeurs.

Mais il faut bien donner sa portée au texte qui mentionne les parties. Et vous en avez fait application à trois reprises au moins aux parties en défense : voyez l'affaire de Section Ville de Lisieux du 30 octobre 1998 (n° 149662, au Rec.) et l'affaire Mme D... précitée, dans les deux cas dans un contentieux triangulaire en matière de fonction publique ; et également l'affaire Maître D... et ministre du travail c/ M. C... et autres et Société Overhead Door Corporation (ODC) du 30 mai 2016 (n° 383928 383939 384658, aux T.), s'agissant de l'homologation du document fixant le contenu d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

Cependant, vous en faites une application souple et mesurée du texte.

Dans l'affaire de section Ville de Lisieux, vous avez considéré que les demandes présentées devant le tribunal administratif satisfaisaient à ces dispositions (figurant alors à l'article R. 87 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) « dès lors qu'elles permettaient d'identifier avec une précision suffisante les bénéficiaires des contrats contestés » : vous vous êtes donc contentés, en l'espèce, du nom des cinq agents non titulaires dont le recrutement était contesté. Vous êtes allés encore plus loin dans l'affaire Maître D... et ministre du travail déjà citée en jugeant que la circonstance que les requêtes « ne mentionnent pas l'identité et l'adresse exacte des cinquante-sept demandeurs de première instance n'est pas de nature à les entacher d'irrecevabilité ».

III. Vous pourriez poursuivre dans cette veine en posant comme principe que l'article R. 411-1 n'impose pas à peine d'irrecevabilité que la requête indique les nom et domicile des parties en défense. Et cette solution s'impose d'autant plus en appel, dès lors que les parties ont été identifiées en première instance on peut penser qu'il est assez exceptionnel que le juge ne soit plus en mesure de les joindre. Vous pourrez alors faire droit à l'erreur de droit soulevée par le ministre.

Vous pourriez, alternativement, en rester à une approche plus mesurée, en déduisant du texte une obligation pour le requérant d'indiquer les nom et domicile des parties en défense uniquement dans la mesure où il est en mesure de les connaître, l'objectif étant de faciliter le travail d'instruction qui incombe au greffe.

L'affaire présente à juger une situation assez nette dans laquelle le requérant ne peut fournir l'adresse du défendeur.

En théorie, l'étranger entrant régulièrement en France en vue d'y séjourner doit indiquer une adresse, que ce soit pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois (le justificatif de logement est à joindre à la demande de visa de long séjour prévu par l'article L. 211-2-1 du CESEDA) ou inférieure à trois mois (le justificatif d'hébergement est prévu à l'article L. 211-3).

L'adresse doit par ailleurs être fournie pour la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour (cf. les articles R. 311-2-1 et R. 313-1). L'étranger entre alors dans le cadre de votre jurisprudence régissant les relations avec l'administration. Vous jugez que lorsqu'une personne présente une demande à une administration, il lui appartient, si elle change d'adresse pendant l'examen de sa demande, d'en informer le service qui instruit cette demande afin de faire en sorte que la réponse de l'administration lui parvienne (21 juillet 1970, Dame P..., n°78887 p. 536), à charge pour cette dernière de tenir compte des changements qu'il porte à sa connaissance (22 avril 1970, Dame G..., n°76796 p. 272). Si le demandeur ne le fait pas, la notification d'une décision est valablement faite par l'administration à la seule adresse connue d'elle (16 octobre 2000, Préfet des Hauts-de-Seine c/ A..., n° 207133, T.p. 821 et 1035). Cette jurisprudence a été codifiée à l'article R. 113-8 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que la déclaration de domicile est opposable, sauf notification faite par écrit d'un nouveau domicile.

Et en l'espèce, M. B... aurait pu entrer dans ce cadre normal des relations avec l'administration : en vertu de l'article L. 512-4 du CESEDA, si l'obligation de quitter le territoire français est annulée, l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait à nouveau statué sur son cas.

Mais en pratique, comme vous le savez, les choses ne sont pas si simples.

Il ressort des pièces du dossier soumis à la cour que M. B..., qui a fait l'objet d'un contrôle d'identité par les services de police aux frontières du Pas-de-Calais, n'a fourni aucune adresse ni formé aucune demande à l'administration, ni avant ni après sa rétention. Le ministre était donc bien en mal de fournir une adresse.

Certes, le juge ne pourra, pas plus que l'administration, trouver une adresse à laquelle communiquer avec l'étranger pour lui permettre de participer à la procédure contradictoire.

Mais il s'agit là d'une situation particulière dans laquelle l'une des parties se soustrait volontairement à la procédure administrative comme contentieuse. Et on voit bien qu'il serait tout à fait malheureux, et illégitime, d'en faire supporter les conséquences à l'administration, en la privant d'appel.

C'est pourquoi vous pourrez sur ce terrain également, relever l'erreur de droit commise par la cour à ne pas avoir tenu compte du fait que le ministre n'était pas en mesure de connaître l'adresse de la partie en défense.

Et par ces motifs nous concluons à l'annulation de l'ordonnance attaquée et au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Paris.