

Cour administrative d'appel de Paris, Plénière, du 22 mars 2001, 00PA03056, inédit au recueil Lebon

Séquestration et privation de liberté en contexte sectaire

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	22/03/2001
Juridiction / Nature	CETAT
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007440225

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

CETAT01-03-03 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS - FORME ET PROCEDURE - PROCEDURE CONTRADICTOIRE

CETAT01-06-02 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS - DETOURNEMENT DE POUVOIR ET DE PROCEDURE - DETOURNEMENT DE PROCEDURE

CETAT01-07-03 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - PROMULGATION - PUBLICATION - NOTIFICATION - NOTIFICATION

CETAT26-055-01 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS - CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME - DROITS GARANTIS PAR LA CONVENTION

CETAT335-02 ETRANGERS - EXPULSION

(Formation plénière) VU le recours, enregistré au greffe de la cour le 11 octobre 2000, présenté par le MINISTRE DE L'INTERIEUR ; le ministre demande à la cour : 1) d'annuler le jugement n 003662 en date du 26 septembre 2000 du tribunal administratif de Versailles en tant que ce jugement a annulé, à la demande de M. X... de la Calle Gauna, la décision du 24 mai 2000 par laquelle le préfet de l'Essonne a fixé l'Espagne comme pays de destination pour l'exécution de l'arrêté d'expulsion pris à l'encontre de M. X... de la Calle Gauna ; 2) de rejeter la demande présentée par M. X... de la Calle Gauna devant le tribunal administratif de Versailles tendant à l'annulation de cette décision ; 3) d'ordonner le sursis à exécution du jugement ; VU les autres pièces du dossier ; VU la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; VU le traité du 25 mars 1957 modifié instituant la Communauté économique européenne devenue la Communauté européenne ; VU la directive (CEE) n 64/221 du 25 février 1964 ; VU l'ordonnance n 45-2658 du 2 novembre 1945 ; VU le décret n 83-1025 du 28 novembre 1983 ; VU le décret n 94-211 du 11 mars 1994 ; VU le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; VU le code de justice administrative ; Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ; Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 7 mars 2001 : - le rapport de Mme GIRAUDON, premier conseiller, - les observations orales de Me Y..., représentant M. X... de la Calle Gauna ; - et les conclusions de Mme MASSIAS, commissaire du Gouvernement ; Considérant que, par un arrêté du 20 mai 1999, le préfet de police de Paris a prononcé l'expulsion du territoire français de M. X... de la Calle Gauna sur le fondement de l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée pour le motif que la présence de ce dernier sur le territoire français constituait une menace grave pour l'ordre public en raison, notamment, de sa qualité de membre important et actif d'un groupe armé et organisé, responsable, au sein de celui-ci, de l'accueil, de l'hébergement, de la prise en charge et de la formation au maniement des armes de membres de commandos séjournant clandestinement en France ; que, par un arrêté du 24 mai 2000, le préfet de l'Essonne a décidé que M. X... de la Calle Gauna serait éloigné à destination de l'Espagne, pays dont il a la nationalité ; que ce dernier a contesté ces deux décisions devant le tribunal administratif de Versailles qui, par le jugement attaqué, après avoir confirmé le bien fondé de la mesure d'expulsion, a annulé l'arrêté précité du 24 mai 2000 pour le motif que cette décision, dès lors qu'elle comportait les effets d'une extradition, était irrégulièrement intervenue dans le cadre d'une expulsion ; que le MINISTRE DE L'INTERIEUR fait appel de ce jugement en tant qu'il a annulé cette dernière décision ; Sur la légalité de l'arrêté du préfet de l'Essonne en date du 24 mai 2000 : Considérant qu'aux termes de l'article de l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée : " Sous réserve des dispositions de l'article 25, l'expulsion peut être prononcée si la présence sur le territoire français d'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ..." ; qu'en vertu de l'article 26 bis de cette ordonnance, l'arrêté prononçant une telle expulsion peut être exécuté d'office par l'administration ; qu'aux

termes de l'article 27 bis : "L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ... est éloigné : 1 destination du pays dont il a la nationalité, sauf si l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Commission des recours des réfugiés lui a reconnu le statut de réfugié ou s'il n'a pas encore été statué sur sa demande d'asile ; 2 Ou à destination du pays qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ; 3 Ou à destination d'un pays dans lequel il est légalement admissible. Un étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950" ; Sur le moyen retenu par le tribunal administratif : Considérant que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a annulé l'arrêté du préfet de l'Essonne fixant l'Espagne comme pays de destination pour l'exécution de l'arrêté d'expulsion pris à l'encontre de M. X... de la Calle Gauna pour le motif que, lorsqu'une personne doit être reconduite à destination d'un pays où elle fait l'objet de poursuites judiciaires et doit être remise aux autorités de cet Etat, seule la procédure d'extradition peut être mise en uvre et, qu'en l'espèce, dès lors qu'il n'était pas contesté que M. X... de la Calle Gauna pouvait être remis aux autorités espagnoles, la décision en cause, comportant les effets d'une extradition, devait être regardée comme irrégulièrement intervenue dans le cadre d'une expulsion ; Considérant, en premier lieu, que si des dispositions spécifiques, résultant notamment de conventions et de traités internationaux ratifiés par la France en matière d'extradition et distinctes des dispositions relatives à l'expulsion ainsi qu'à sa mise en exécution, régissent la procédure et les conditions dans lesquelles un étranger qui fait l'objet de poursuites judiciaires dans un autre Etat peut être livré par la France à cet Etat afin qu'il y soit jugé ou qu'il y subisse une peine à laquelle il a été condamné par un tribunal de cet Etat, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe général qu'un étranger qui fait l'objet de poursuites judiciaires dans son pays d'origine ne puisse être éloigné à destination de ce pays, quand bien même une procédure d'extradition pourrait être engagée à son encontre à l'initiative de cet Etat ; Considérant, en second lieu, que le choix fait par les autorités administratives françaises d'éloigner à destination de son pays d'origine un étranger qui a régulièrement fait l'objet d'une procédure d'expulsion, expressément prévu sous le respect des conditions qu'édicte l'article 27 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et sur lequel le juge de l'excès de pouvoir exerce un entier contrôle tant au regard du droit interne que du droit international, ne saurait être constitutif d'un détournement de la procédure d'expulsion que si la mesure d'éloignement répondant en réalité à une initiative de l'Etat dont l'étranger expulsé a la nationalité était prise par les autorités françaises dans le but exclusif de le remettre aux autorités de cet Etat et non dans celui d'assurer l'exécution d'une mesure d'expulsion légalement décidée ; Considérant, en l'espèce, que le gouvernement français n'a été saisi d'aucune demande d'extradition formulée par le gouvernement espagnol, concernant M. X... de la Calle Gauna ; que si celui-ci, membre de l'organisation séparatiste basque ETA, a fait ou est encore susceptible de faire l'objet en Espagne de poursuites judiciaires, il ne ressort des pièces du dossier

ni que la décision d'éloignement vers l'Espagne le concernant aurait été édictée à l'initiative des autorités de ce pays, ni qu'elle aurait été prise dans le but exclusif de le remettre à ces autorités espagnoles et non d'assurer, dans le respect des prescriptions de l'article 27 bis de l'ordonnance du 21 novembre 1945, l'exécution de l'arrêté d'expulsion dont il a légalement fait l'objet ; qu'ainsi, le MINISTRE DE L'INTERIEUR est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Versailles a retenu le motif tiré d'un détournement de procédure pour annuler la décision fixant l'Espagne comme pays d'éloignement ; Considérant, toutefois, qu'il y a lieu pour la Cour, saisie du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés devant le tribunal administratif de Versailles par M. X... de la Calle Gauna à l'encontre de l'arrêté fixant l'Espagne comme pays de destination ; Sur le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 : Considérant qu'aux termes de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 : "Sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, sous réserve des nécessités de l'ordre public et de la conduite des relations internationales, et exception faite où il est statué sur une demande présentée par l'intéressé lui-même, les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 susvisée ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites. Toute personne qui est concernée par une décision mentionnée au premier alinéa du présent article doit être entendue, si elle en fait la demande, par l'agent chargé du dossier ou, à défaut, par une personne habilitée à recueillir ses observations orales ..." ; Considérant qu'en invoquant la méconnaissance par le préfet de l'Essonne de ces dispositions, M. X... de la Calle Gauna doit être regardé comme soutenant que la procédure d'expulsion ne lui permettait pas de faire valoir les objections qu'il pouvait soulever contre le choix de l'Espagne comme pays de destination au cas où il aurait fait l'objet d'une mesure d'expulsion ; Considérant qu'aux termes de l'article 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : "L'expulsion prévue à l'article 23 ne peut être prononcée que dans les conditions suivantes : 1 L'étranger doit être préalablement avisé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ; 2 L'étranger est convoqué pour être entendu par une commission siégeant sur convocation du préfet et composée : Du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, ou d'un juge délégué par lui, président ; D'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ; D'un conseiller du tribunal administratif ... La convocation, qui doit être remise à l'étranger quinze jours au moins avant la réunion de la commission, précise que celui-ci a le droit d'être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix et d'être entendu avec un interprète ... Les débats de la commission sont publics ... Devant la commission, l'étranger peut faire valoir toutes les raisons qui militent contre son expulsion. Un procès-verbal enregistrant les explications de l'étranger est transmis, avec l'avis motivé de la commission à l'autorité administrative compétente pour statuer. L'avis de la commission est également communiqué à l'intéressé " ; Considérant que les dispositions précitées, dès lors qu'elles prévoient le droit pour l'étranger dont l'expulsion est envisagée de présenter devant une commission de magistrats toutes les raisons qui militent contre son expulsion, lui offrent également le

droit, d'une part, de faire valoir les motifs qui s'opposeraient, l'expulsion serait-elle décidée, à ce que le pays dont il a la nationalité soit retenu comme pays de destination ainsi que le prévoit, en premier lieu, l'article 27 bis de la même ordonnance, d'autre part, le droit de faire consigner pareils motifs dans le procès-verbal enregistrant ses déclarations devant la commission, lequel doit être transmis avec l'avis de cette dernière à l'autorité administrative compétente pour statuer ; qu'en instituant ces dispositions, le législateur a déterminé l'ensemble des règles de procédure administrative auxquelles sont soumises non seulement l'intervention, mais aussi l'exécution des mesures d'expulsion dans des conditions qui garantissent aux intéressés le plein respect des droits de la défense ; qu'en l'espèce, M. X... de la Calle Gauna n'établit, ni même n'allègue avoir été privé pour l'exécution de la mesure d'expulsion le frappant des garanties inhérentes à la procédure instituée par l'article 24 précité de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; Sur la méconnaissance des dispositions de l'article 17 du décret du 11 mars 1994 : Considérant que le décret du 11 mars 1994 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne bénéficiant de la libre circulation des personnes, pris pour la transposition de la directive 64/221/CEE du 25 février 1964 prise pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, prévoit, dans son article 17 que "la notification des décisions de refus de délivrance, de refus de renouvellement ou de retrait de la carte de séjour prévue pour les personnes mentionnées à l'article 1er ainsi que la notification d'une décision d'expulsion comportent l'indication du délai imparti pour quitter le territoire. Sauf urgence, ce délai ne peut être inférieur à quinze jours lorsque l'intéressé n'a pas reçu de titre de séjour et à un mois dans les autres cas" ; que l'article premier précise que les dispositions qui sont contenues dans ce décret s'appliquent aux quatorze catégories de personnes énumérées dans cet article premier ; que sont concernées les personnes qui bénéficient du droit de s'établir en France pour y exercer une activité salariée ou non salariée, celles qui ont exercé en France une activité au moment où elles ont atteint l'âge de la retraite, celles exerçant une activité à l'étranger sous certaines conditions de résidence et de travail en France, les personnes dépourvues d'activité, retraités ou étudiants, mais couvertes par une assurance maladie et disposant de ressources suffisantes ; qu'il résulte de ces dispositions combinées que la notification d'une décision d'expulsion ne doit comporter le délai imparti à l'étranger pour quitter le territoire que si cet étranger est au nombre de ceux visés à l'article premier de ce décret ; que M. X... de la Calle Gauna, entré en France en 1982 et qui y vit depuis 1985 dans la clandestinité, ne justifie pas appartenir à l'une des catégories de ressortissants communautaires visés par les dispositions précitées ; que, par suite, il ne peut utilement faire valoir ni que, faute de comporter, lorsqu'elle lui a été notifiée, la mention d'un délai pour quitter le territoire, la décision d'expulsion n'aurait aucun caractère exécutoire ni que la décision attaquée serait par voie de conséquence devenue illégale ; Sur la méconnaissance du droit de libre circulation et séjour institué par l'article 18-1 du traité instituant la Communauté européenne : Considérant que si l'article 18-1

du traité instituant la Communauté européenne donne à tout citoyen de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, ces stipulations ne s'appliquent que sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité, notamment, pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ; qu'elles n'interdisent pas aux Etats membres d'expulser vers le pays dont il a la nationalité un citoyen de l'Union ; qu'ainsi, M. X... de la Calle Gauna ne peut, en tout état de cause, invoquer ce moyen ; Sur la méconnaissance de l'article 27 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : Considérant, en premier lieu, que M. X... de la Calle Gauna soutient que la décision le renvoyant vers l'Espagne est contraire aux dispositions précitées de l'article 27 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en faisant valoir qu'il y serait soumis à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, toutefois, alors que l'Espagne, qui a souscrit aux engagements internationaux de protection des droits de l'homme, notamment à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et au Pacte international des Nations-Unies relatif aux droits civils et politiques, est un Etat démocratique, il n'apporte à l'appui de cette allégation aucun élément permettant de la tenir pour établie ; que la circonstance que certains citoyens espagnols originaires du Pays basque auraient fait l'objet de tels traitements ne constitue pas une preuve suffisante des risques que M. X... de la Calle Gauna prétend encourir ; Considérant, en second lieu, que M. X... de la Calle Gauna fait valoir que la décision attaquée méconnaît également les dispositions précitées de l'article 27 bis en ce que sa liberté serait menacée en cas de retour dans son pays d'origine ; que, toutefois, une mesure d'éloignement pouvant exposer un étranger à une privation de liberté ne peut être considérée comme contraire à ces dispositions que si celui-ci risque d'être victime d'une atteinte arbitraire à la liberté au sens des stipulations de l'article 5-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que tel n'est pas le cas de l'étranger qui fait l'objet d'une privation de liberté résultant des limitations autorisées par lesdites stipulations, lesquelles réservent l'hypothèse d'une telle privation, selon les voies légales, dans le but de préserver, notamment, l'ordre public et la sécurité publique ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le MINISTRE DE L'INTERIEUR est fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Versailles a annulé la décision du préfet de l'Essonne fixant l'Espagne comme pays de renvoi de M. X... de la Calle Gauna en exécution de la mesure d'expulsion dont ce dernier faisait l'objet ; Sur les conclusions présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative : Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : "Dans toutes les instances devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation" ; Considérant que ces dispositions font

obstacle à ce que l'Etat, qui, dans la présente instance, n'est pas la partie perdante, soit condamné à verser M. X... de la Calle Gauna la somme qu'il réclame au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;Article 1er : Le jugement n 003662 du tribunal administratif de Versailles en date du 26 septembre 2000 est annulé en tant qu'il a annulé la décision du préfet de l'Essonne en date du 24 mai 2000 fixant le pays de renvoi de M. X... de la Calle Gauna.Article 2 : Les conclusions de M. X... de la Calle Gauna présentées devant le tribunal administratif de Versailles tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Essonne en date du 24 mai 2000, ainsi que ses conclusions présentées devant la cour tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser une somme en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

RÉFÉRENCE

CETAT, 22 mars 2001. Disponible sur Légifrance :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007440225> (consulté le 19 juin 2026).