

## « Dossier documentaire relatif au projet de réforme de la procédure juridictionnelle applicable aux arrêtés ministériels d'expulsion des étrangers »

Par le Syndicat de la juridiction administrative (SJA)

### **Préambule :**

*Le 19 mai 2004, à l'Assemblée nationale, en réponse à une question portant sur la suspension de l'exécution d'une décision ministérielle d'expulsion ordonnée par le tribunal administratif de Lyon les 23 et 26 avril 2004, le ministre de l'intérieur avait annoncé qu'il souhaitait « ... que le juge des arrêtés ministériels d'expulsion soit le Conseil d'Etat, afin de mieux concilier la défense des droits individuels et les impératifs de l'Etat républicain... ».*

*Le Syndicat de la Juridiction Administrative, qui est la principale organisation représentative des juges administratifs, s'est dès le 20 mai 2004 opposé avec détermination à ce projet qui tendait à dessaisir les tribunaux administratifs au profit du Conseil d'Etat, lequel aurait alors statué en premier et dernier ressort.*

*Les conseillers du Premier ministre pour la justice et les affaires intérieures et l'outre-mer ont, lors d'une entrevue organisée à Matignon le 22 juin 2004, indiqué aux représentants du SJA que le Gouvernement avait finalement décidé de renoncer à dessaisir les tribunaux administratifs, mais que l'examen de ces litiges serait en revanche très prochainement attribué en première instance au seul tribunal administratif de Paris.*

*Le présent dossier intègre l'ensemble des documents bruts exprimant les positions et traduisant les actions entreprises en la matière par le Syndicat de la Juridiction Administrative, depuis le 20 mai 2004, présentés dans l'ordre chronologique.*

## SOMMAIRE

1. Procès verbal du conseil syndical élargi du SJA du 15 mai 2004, extraits, « Expulsions : vers la création de magistrats administratifs anti-terroristes ? ».....	3
2. Procès verbal du bureau du Syndicat de la Juridiction Administrative du 20 mai 2004.....	5
3. Motions et messages adressées par les sections syndicales SJA des juridictions .....	8
4. Procès verbal de la réunion du bureau du Syndicat de la Juridiction Administrative du 4 juin 2004 sur le projet de réforme de la procédure juridictionnelle relative aux arrêtés ministériels d'expulsion .....	16
5. Lettre adressée au Vice-président du Conseil d'Etat le 9 juin 2004.....	19
6. Audition du SJA le 14 juin 2004 par le député M. Alain MARSAUD, rapporteur au nom de la commission des lois, de la proposition n° 1654, relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 .....	19
7. Les deux communiqués du SJA du 16 juin 2004.....	21
8. L'article de Séverine BRONDEL publié par la revue hebdomadaire de l'Actualité Juridique de droit administratif (AJDA) des éditions Dalloz, dans son numéro du 21 juin 2004, page 1215 .....	24
9. Lettre, accompagnée d'une étude juridique, adressée au Premier ministre le 21 juin 2004 .....	25
10. En guise d'épilogue (provisoire ?)... le communiqué du SJA du 23 juin 2004, partiellement repris par une dépêche de l'AFP du même jour .....	42
Annexe : Agenda du SJA relatif à la réforme du régime des arrêtés ministériels d'expulsion : 15 mai - 23 juin 2004.....	43

\* \* \*  
\*

## 1. Procès verbal du conseil syndical élargi du SJA du 15 mai 2004, extraits, « Expulsions : vers la création de magistrats administratifs anti-terroristes ? »

Le ministre de l'intérieur a, à la suite de la suspension de l'arrêté ministériel d'expulsion de M. Abdelkader BOUZIANE par ordonnances du tribunal administratif de Lyon des 23 et 26 avril 2004, déclaré lors d'une interview publiée par Le Figaro le 13 mai 2004 : « ... *Ma conviction c'est qu'il est nécessaire d'éloigner les extrémistes étrangers qui n'ont pas leur place sur notre sol. Si le dispositif actuel ne permet pas de prendre les décisions qui s'imposent et de les faire exécuter, il faudra modifier la loi pour tenir compte de la réalité des risques. Faut-il que le Conseil d'Etat soit le juge en première et dernière instance des questions d'expulsion pour motif terroriste ? Faut-il, sur le modèle des juges spécialistes du tribunal de Paris, que des magistrats administratifs se consacrent plus particulièrement aux questions de terrorisme et que nous échangeons avec eux des informations confidentielles ? Ce sont des pistes de réflexion que j'entends explorer avec les membres des juridictions administratives et le ministère de la justice...* »

Le conseil syndical n'entend bien évidemment pas contester la légitimité des actions entreprises par l'Etat en vue d'éradiquer les menaces terroristes.

Mais il considère que ces déclarations, faisant suite à une affaire médiatisée dont l'examen au contentieux n'est pas encore achevé, constituent une marque de défiance envers les juridictions administratives du premier degré.

Il s'étonne que ces projets de réforme de la justice administrative soient initiés par le ministre de l'intérieur et non celui de la justice.

Il considère que les tribunaux administratifs démontrent quotidiennement leur aptitude à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés, à l'occasion de l'examen de la légalité des mesures prises en matière de police administrative et d'éloignement des étrangers (lire notamment l'intervention prononcée sur ce point par M. Daniel LABETOUILLE, Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, lors du colloque du cinquantenaire des tribunaux administratifs du 30 septembre 2003, RDFA 2003 p. 1120).

Il observe que les principes jurisprudentiels actuels permettent de garantir l'efficacité des actions menées par les services de renseignement (lire notamment les conclusions de Maryvonne de SAINT PULGENT sous l'arrêt CE Ass., 11 octobre 1991, M. Diouri, RFDA 1991, p. 980, et CE, 3 mars 2003, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, n° 238662) et se déclare totalement opposé à une remise en cause de la règle du contradictoire en cette matière qui lui paraît contraire à la Constitution.

Il se déclare également opposé à la création de « magistrats administratifs antiterroristes » et au transfert du contentieux des expulsions au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort, contraire au principe selon lequel les tribunaux administratifs sont depuis 1953 juges de droit commun du contentieux administratif en première instance.

### **Dernières minutes :**

Le bureau du SJA a été convoqué par son président les 20 mai et 4 juin 2004 à la suite des nouvelles déclarations du ministre de l'intérieur prononcées devant l'Assemblée nationale le 19 mai 2004 et de la rencontre avec les cabinets des ministres de l'intérieur et de la justice intervenue le 3 juin.

Les deux procès verbaux figurant ci-après ont été approuvés par le conseil syndical du SJA lors de sa réunion du 19 juin 2004 conformément à l'article 11 des statuts du syndicat.

\* \* \*

\*

## **2. Procès verbal du bureau du Syndicat de la Juridiction Administrative du 20 mai 2004**

Vu les statuts du Syndicat de la Juridiction Administrative, et notamment l'article 11 ;

Vu l'ordre du jour et la délibération du conseil syndical du SJA du 15 mai 2004 ;

Vu la convocation du bureau du SJA du 20 mai 2004 motivée par des circonstances exceptionnelles et l'urgence ;

### **Exposé des faits :**

Le 19 mai 2004 à l'Assemblée nationale, en réponse à une question portant sur l'expulsion de M. BOUZIANE, le ministre de l'intérieur a annoncé qu'il souhaitait réformer l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et « ... *que le juge des arrêtés ministériels d'expulsion soit le Conseil d'Etat, afin de mieux concilier la défense des droits individuels et les impératifs de l'Etat républicain....* ».

Cette annonce fait suite aux propos qu'il a exprimés dans la presse après la suspension de l'arrêté ministériel d'expulsion de M. BOUZIANE par le tribunal administratif de Lyon le 26 avril 2004. Le ministre déclarait notamment qu'il souhaitait qu'un "nouvel équilibre" soit trouvé "entre le respect du droit et les impératifs de sécurité", entendait "explorer des pistes de réflexion", s'interrogeait sur le point de savoir si des magistrats administratifs ne devraient pas se consacrer plus particulièrement aux questions de terrorisme et recevoir des informations confidentielles, et enfin si le Conseil d'Etat ne devrait pas être "le juge en première instance des questions d'expulsion pour motif terroriste".

Compte rendu analytique officiel du mercredi 19 mai 2004 : extraits :

### ***AFFAIRE BOUZIANE***

**M. Alain Merly** - Monsieur le ministre de l'intérieur, par arrêté du 26 février dernier, votre prédécesseur a prononcé l'expulsion de M. Bouziane, ressortissant algérien se disant imam et résidant à Vénissieux. Cette expulsion était motivée par les relations étroites qu'il entretenait avec les franges les plus radicales du mouvement salafiste, appelant à la violence et à la guerre sainte. Vous avez mis cette mesure à exécution le 20 avril. Entre-temps, M. Bouziane avait publiquement tenu des propos inadmissibles, appelant à la violence physique contre les femmes. Une décision de justice a pourtant suspendu cet arrêté, permettant à cette personne de rentrer en France.

Cette situation est difficilement compréhensible par l'opinion. Quelles mesures entendez-vous prendre pour éviter qu'elle se renouvelle et pour que de tels personnages puissent être effectivement éloignés de notre pays ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP et du groupe UDF*)

**M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales** - Nous sommes confrontés à une menace nouvelle, parce que l'action terroriste a changé d'échelle avec les attentats du 11 septembre et du 11 mars, parce qu'entre le discours intégriste, dévoiement de la religion musulmane, et l'action terroriste, il y a une continuité réelle. Nous devons donc à la fois refuser tout amalgame entre musulmans et islamisme, et conduire une politique de fermeté. J'assumerai pleinement la responsabilité qui est la mienne au service de la sécurité des Français, en prenant toutes les dispositions nécessaires et en utilisant tous les moyens qui sont à ma disposition - en m'appuyant sur les moyens judiciaires, qui permettent de remonter

les filières, mais aussi en agissant dans l'urgence par la voie administrative, selon les principes de l'ordonnance de 1945.

Nous devons régler certains problèmes juridiques. Je souhaite tout d'abord inclure dans l'ordonnance de 1945 les incitations aux violences contre les femmes, afin que de telles provocations donnent lieu à des expulsions. Je souhaite aussi que le juge des arrêtés ministériels d'expulsion soit le Conseil d'Etat, afin de mieux concilier la défense des droits individuels et les impératifs de l'Etat républicain. Il nous faut faire évoluer la loi, tout en restant fidèles à nos principes (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP et du groupe UDF*).

**M. René André** - Très bien !

### **Commentaires du bureau du SJA :**

Cette annonce d'une réforme de la justice administrative émane du ministre de l'intérieur. Elle intervient en réponse à une décision juridictionnelle de suspension d'un arrêté d'expulsion faisant actuellement l'objet d'un recours en cassation.

Une telle réforme remettrait en cause dans une matière intéressant les droits et libertés fondamentales le principe selon lequel les tribunaux administratifs sont les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance.

Elle aurait pour effet de rétablir le régime d'exception pour un motif d'ordre public, énoncé par le second alinéa de l'article 9 du décret du 30 septembre 1953 expressément abrogé par les décrets des 12 mai 1980 et 27 janvier 1983, et supprimerait ainsi la règle du double degré de juridiction en matière d'expulsion.

Cette annonce manifeste une défiance du ministre de l'intérieur vis à vis de l'aptitude des tribunaux administratifs à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés.

Le bureau rappelle en outre qu'aucune procédure juridictionnelle ne saurait s'abstraire des exigences du procès contradictoire.

### **Le bureau décide :**

**1°) de consulter les sections syndicales des juridictions auxquelles il demande de se réunir durant la semaine du 24 mai 2004 ;**

Voir ci-après les motions ou messages adressées en réponse.

**2°) de rencontrer les autres organisations syndicales de magistrats administratifs et judiciaires ;**

Plusieurs rencontres ont été organisées avec l'USMA, puis le 9 juin 2004 avec le Syndicat des Juridictions Financières (CRC) et l'Union Syndicale des Magistrats (judiciaires).

**3°) et de solliciter un entretien auprès du Garde des Sceaux, ministre de la justice ;**

Cette demande n'a pas été accordée mais Laurent TOUVET, directeur-adjoint du cabinet du

Garde des Sceaux, ministre de la justice était présent lors de la réunion organisée à la Chancellerie le 3 juin 2004 avec plusieurs représentants du ministre de l'intérieur.

\* \* \*  
\*

### **3. Motions et messages adressées par les sections syndicales SJA des juridictions**

18 motions ou messages, tous convergents, émanant des sections syndicales des tribunaux administratifs de Bastia, Cergy-Pontoise, Châlons-en-Champagne, Dijon, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nantes, Pau, Polynésie française, Rennes, Strasbourg et des cours administratives d'appel de Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes et Paris, des motions de soutien adressées par la quasi-totalité des autres sections syndicales, ainsi que de très nombreux messages individuels provenant de magistrats en poste hors des juridictions, ont été adressés aux instances nationales du SJA à la suite de la diffusion de la décision du bureau du 20 mai 2004.

Le texte des motions ou messages des tribunaux et des cours est présenté ci-après dans l'ordre alphabétique (à l'exclusion de ceux qui se bornent à exprimer des soutiens à caractère général).

#### **Tribunal administratif de Bastia, le 1<sup>er</sup> juin 2004 :**

La section du SJA du TA de Bastia exprime sa préoccupation suite à la prise de position du ministre de l'Intérieur.

Elle estime que, même si le transfert de ce type de contentieux ne concerne dans les faits que quelques dossiers, dans le principe ceci revient à neutraliser le rôle du juge administratif de première instance, à méconnaître le double degré de juridiction et, surtout, à la reconnaissance officielle d'une main mise du ministère de l'intérieur sur des magistrats (les collègues du judiciaire l'ayant déjà dénoncé par ailleurs).

Par suite, la section est favorable à un communiqué ou un article dans la presse et également à une pétition dénonçant cette réforme. A notre avis, c'est l'occasion pour le juge administratif de se faire connaître du grand public et des médias, qui l'englobe souvent avec le juge judiciaire, et surtout de montrer l'effectivité de sa qualité de magistrat, c'est-à-dire son indépendance, notamment à l'égard du pouvoir exécutif.

En conséquence, la section demande au SJA de se prononcer contre une telle réforme préparée dans le contexte d'une affaire pour laquelle les voies de recours n'ont pas été épuisées.

A Bastia le 1<sup>er</sup> juin 2004,

*La section SJA du TA de Bastia*

#### **Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, le 1<sup>er</sup> juin 2004 :**

L'Etat de droit, dont le principe de l'indépendance des magistrats est une composante essentielle, commande que la compétence territoriale, au sein de la juridiction administrative, relative aux décisions individuelles en matière de police des étrangers, continue à ressortir du double degré de juridiction.

La section locale du SJA s'oppose à ce qui constituerait le premier retrait de compétence aux tribunaux administratifs depuis 1953 date de leur création, au surcroît pour un motif d'opportunité.



### **Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, le 27 mai 2004 :**

La section du SJA de Châlons exprime sa préoccupation suite à la prise de position du ministre de l'Intérieur.

Elle estime que le motif avancé par le ministre dans sa réponse à la question parlementaire pour justifier la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat n'est pas clairement justifié. En effet, il semble à la section que la conciliation entre la défense des droits individuels et les impératifs de l'Etat républicain est mieux assurée dans le cadre d'une procédure faisant intervenir une formation collégiale en premier ressort, en appel et éventuellement en cassation que dans une procédure faisant intervenir une juridiction en premier et dernier ressort.

La section se demande ainsi quel est le véritable objectif poursuivi par le ministre de l'intérieur. S'il s'agit comme cela ressort de l'interview donnée dans le Figaro de ne pas verser certaines informations confidentielles au débat contradictoire, cette « entorse » aux exigences du procès contradictoire ne se justifie pas plus devant le Conseil d'Etat que devant les tribunaux administratifs.

Si le souhait du ministre est d'accélérer le traitement contentieux des arrêtés d'expulsion, la section estime que la réforme des procédures d'urgence permet déjà de satisfaire cet objectif.

En conséquence, la section demande au SJA de se prononcer contre une telle réforme préparée dans le contexte d'une affaire pour laquelle les voies de recours n'ont pas été épuisées.

### **Tribunal administratif de Dijon, le 28 mai 2004 :**

La section SJA du TA de Dijon approuve et reprend à son compte la position de Pau et ajoute deux éléments de nature psychologique :

-retirer une part du contentieux des TA pour la confier au Conseil d'Etat serait nécessairement perçu par le corps comme une marque de défiance à son égard ;

-il n'existe décidément pas de juridiction administrative "totale" si seuls certains de ses membres sont estimés suffisamment fiables pour prendre en charge certaines activités ;

### **Tribunal administratif de Grenoble, le 26 mai 2004 :**

Nous avons appris que le ministre de l'intérieur avait, le 19 mai 2004 à l'Assemblée nationale, annoncé qu'il souhaitait réformer l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France afin de mieux assurer la mission de lutte contre le terrorisme. Le ministre a annoncé qu'il souhaitait que le Conseil d'Etat soit le juge en première instance des arrêtés ministériels d'expulsion d'étrangers pour faits de terrorisme « afin de mieux concilier la défense des droits individuels et les impératifs de l'Etat républicain ».

Nous observons que cette annonce du ministre de l'intérieur a été faite en réponse à une question d'un parlementaire relative à une ordonnance du juge des référés de Lyon ayant suspendu l'arrêté ministériel d'expulsion de M. BOUZIANE. Alors même que l'affaire n'a pas été jugée sur le fond, cette prise de position du ministre de l'intérieur apparaît comme une marque de défiance à l'égard des tribunaux administratifs dont l'aptitude à assurer en cette matière un juste équilibre entre le respect des libertés individuelles et les exigences de l'ordre public est mise en cause.

Sur le fond ce transfert de contentieux ne nous apparaît sur un plan juridique ni utile ni nécessaire pour assurer des garanties supplémentaires en matière de lutte contre le terrorisme dans le respect de l'Etat de droit.

Pour le reste nous estimons que tout projet de réforme en la matière devra nécessairement concilier les impératifs de sécurité publique et le nécessaire respect des droits de la défense au rang desquels figure le principe du contradictoire.

#### **Tribunal administratif de Lyon, le 27 mai 2004 :**

La section du TA de LYON tient à rappeler que la consécration juridictionnelle des tribunaux administratifs s'est largement construite à partir de la reconnaissance progressive de leur aptitude à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés fondamentales ; tout « dessaisissement » de compétence en matière d'expulsion sera donc perçu comme une grave remise en cause de leur indépendance et de leur capacité à garantir les droits de la personne comme les secrets protégés par la loi.

Confier au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort le soin de trancher tout ou partie des recours dirigés contre les arrêtés ministériels d'expulsion constituerait une atteinte, en l'état non justifiée, au principe de double degré de juridiction dans le moment même où les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel se voient consacrer comme juges de droit commun pour l'ensemble du contentieux du droit des étrangers.

La section ne peut laisser dire que l'attribution de compétence en premier ressort au Conseil d'Etat pourrait répondre à la nécessité de mettre fin aux divergences constatées entre des jugements récents rendus par différents tribunaux administratifs à propos d'expulsions d'imam, motivées par des propos radicaux encourageant les actions violentes. Rien ne permet en effet de penser que les faits reprochés étaient identiques ni même comparables ni surtout que l'administration avait fourni des « preuves » également convaincantes de leur matérialité.

#### **Tribunal administratif de Montpellier, le 27 mai 2004 :**

Lors de la séance du 19 mai 2004 à l'Assemblée nationale, en réponse à une question portant sur l'expulsion de M. BOUZIANE, le ministre de l'Intérieur a annoncé qu'il souhaitait réformer l'ordonnance de 1945 pour que « le juge des arrêtés ministériels d'expulsion soit le Conseil d'Etat, afin de mieux concilier la défense des droits individuels et les impératifs ».

La section SJA du TA de Montpellier considère que les tribunaux administratifs sont à même, au même titre que le Conseil d'Etat, de concilier ces impératifs. Elle regrette que, par une telle proposition, le ministre de l'Intérieur remette en cause la qualité du travail des juridictions administratives de première instance, et estime que la nécessité d'une telle réforme n'est pas démontrée.

#### **Tribunal administratif de Nantes, le 28 mai 2004 :**

La section SJA du tribunal administratif de Nantes exprime sa surprise et sa méfiance devant le projet formé par M. le ministre de l'Intérieur tendant à confier au Conseil d'Etat la compétence pour statuer en premier et dernier ressort sur les arrêtés d'expulsion. La section s'interroge sur les effets attendus d'une telle modification des compétences du juge administratif de droit commun, cette modification étant, en toute état de cause, sans influence sur la nécessité

du respect du principe du contradictoire devant le juge. Elle constate que cette réforme retirerait, pour la première fois depuis cinquante ans, une compétence de premier ressort aux tribunaux administratifs. Elle regrette vivement, enfin, le caractère circonstanciel de ce projet et la défiance manifestée à cette occasion par le ministère de l'Intérieur à l'égard des tribunaux administratifs.

#### **Tribunal administratif de Pau, le 26 mai 2004 :**

La section estime que le contexte de l'affaire « Bouziane », excessivement et caricaturalement médiatisée, se prête mal à une véritable analyse des éventuelles questions que susciterait l'application par les juges administratifs de première instance des règles du droit applicables en matière d'expulsion des étrangers.

Elle relève, en outre, que ladite affaire n'a pas encore trouvé sa conclusion puisque le Conseil d'Etat, saisi en cassation de l'ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Lyon, ne s'est pas encore prononcé, pas plus que ne l'a fait ledit Tribunal s'agissant de la requête au fond.

Elle est donc d'avis qu'il convient d'abord de laisser la justice administrative faire son travail jusqu'au bout avant d'engager une éventuelle réforme destinée à permettre de mieux appréhender les spécificités que présenteraient les affaires d'expulsion concernant des étrangers considérés par le ministre de l'Intérieur comme liés à des réseaux terroristes.

Elle observe ensuite, et en tout état de cause, que les propos tenus par le ministre de l'Intérieur et le projet de réforme qui paraît être en cours d'élaboration dans le prolongement desdits propos manifestent une défiance que rien ne justifie à l'égard des magistrats administratifs des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel.

Elle demande donc que le SJA se prononce clairement à l'encontre du principe même d'une réforme - dont la motivation, encore une fois, repose apparemment sur la seule affaire précitée et non arrivée à son terme - qui consisterait à transférer le contentieux de l'expulsion des étrangers présentés comme liés à des organisations de nature terroriste au seul Conseil d'Etat intervenant en premier et dernier ressort.

Elle attire en outre l'attention sur le caractère inacceptable dans un Etat de droit, notamment au regard du principe du contradictoire et de celui de l'égalité des armes, son équivalent « conventionnel », de l'absence de communication des « notes blanches » aux personnes faisant l'objet d'arrêtés d'expulsion.

#### **Tribunal administratif de Polynésie française, le 1<sup>er</sup> juin 2004 :**

La section du S.J.A. du tribunal administratif de la Polynésie française estime nécessaire de manifester sa plus vive inquiétude à la suite de l'annonce par le ministre de l'intérieur, autorité administrative, d'une modification des règles de compétence des tribunaux administratifs en réponse à la suspension de l'exécution d'un arrêté d'expulsion par le tribunal administratif de Lyon.

Elle garde en effet à l'esprit que la toute récente loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a confié au Conseil d'Etat le jugement de la légalité des actes de l'assemblée de la Polynésie française dénommés « lois du pays ». Les délibérations de l'assemblée prises dans les mêmes matières étaient jusqu'à l'intervention de cette loi, jugées par le tribunal administratif de Papeete.

Ce changement de compétence a pu, localement, être présenté comme le fruit de la défiance du gouvernement de la Polynésie française envers le tribunal.

Trois mois après ce précédent, le ministre de l'intérieur rend publique une proposition de même nature. Ainsi, il se fait jour que le juge devrait « mériter » la confiance, si ce n'est la satisfaction de l'administration qu'il juge, sous peine de se voir dessaisir de ses compétences les plus délicates.

Avec cette remise en cause choquante de l'indépendance du juge administratif, c'est l'état de droit qui régresse.

La section du tribunal administratif de la Polynésie française en appelle donc à la tradition d'indépendance de la justice administrative. Notre système juridique a su trouver et développer de réelles garanties pour les justiciables : elles résident dans nos règles de procédure, notamment dans la collégialité, l'appel, la cassation. Certainement pas dans le dessaisissement.

*Papeete, le 1<sup>er</sup> juin 2004*

*La section SJA du tribunal administratif*

#### **Tribunal administratif de Rennes, le 3 juin 2004 :**

Motion de soutien à l'ensemble des motions déjà diffusées.

#### **Tribunal administratif de Strasbourg, le 4 juin 2004 :**

La section syndicale du TA de Strasbourg soutien le message de protestation porté par le SJA et souscrit notamment à la motion de la CAA de Douai.

#### **Cour administrative d'appel de Douai, le 2 juin 2004 :**

Ayant pris connaissance, d'une part, des différentes déclarations du ministre de l'intérieur tant à l'Assemblée nationale qu'à la presse et, d'autre part, de la décision prise, à la suite de ces déclarations, par le bureau du SJA lors de sa réunion du 20 mai dernier,

la section syndicale SJA de la Cour administrative d'appel de Douai entend soutenir l'action de nos représentants et répondre dans le sens de ce qui suit à la demande de consultation du bureau sur le projet de réforme du contentieux de l'expulsion :

1/ La section s'étonne tout d'abord de ce qu'à la suite d'une seule affaire - certes fortement médiatisée - le ministre de l'intérieur tente de créer un courant d'opinion favorable à une réforme du contentieux de l'expulsion. Elle souligne qu'il ne s'agit que d'une ordonnance de suspension, rendue en référé, qui, par nature, a un caractère provisoire et que ni l'arrêt de cassation sur cette ordonnance n'a été rendu, ni l'instance au principal n'a été jugée. Elle constate accessoirement qu'une telle réforme concerne d'ailleurs la procédure juridictionnelle, laquelle relève normalement des attributions du ministre de la justice, Garde des sceaux. Elle observe en outre que le ministre de l'intérieur continue de disposer d'une gamme étendue de moyens juridiques pour défendre sa position et les intérêts dont il a la charge.

2/ La section est ensuite unanimement opposée à un transfert de compétence juridictionnelle en premier et dernier ressort au profit du Conseil d'Etat et au détriment des tribunaux administratifs

et des cours administratives d'appel, que ce transfert concerne l'ensemble des arrêtés ministériels d'expulsion ou une partie d'entre eux.

Elle estime que le contexte ne justifie pas cette mesure et qu'elle ne saurait être interprétée que comme une marque de méfiance vis-à-vis des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Cette réforme n'est pas en effet nécessaire. Depuis 50 ans, en ce qui concerne les requêtes au principal et depuis 20 ans en ce qui concerne les sursis à exécution, les tribunaux administratifs ont su, même en période de troubles et de menaces terroristes, faire la preuve de leur sens du droit et des responsabilités dans le contrôle des décisions relatives à l'ordre public et singulièrement des arrêtés d'expulsion. Ces juridictions sont donc, tout comme le Conseil d'Etat, capables de concilier les impératifs de la défense des droits individuels et ceux de l'Etat républicain.

Cette mesure n'est pas, en outre, opportune. Elle intervient dans un contexte où le législateur vient de confier, notamment, aux tribunaux administratifs le pouvoir de suspendre en urgence les décisions administratives et où le contentieux de l'appel sur les jugements de reconduite à la frontière va être confié aux cours administratives d'appel. La réforme annoncée ne peut qu'aboutir à jeter la suspicion sur la crédibilité des tribunaux et des cours et à fragiliser la juridiction administrative dans son ensemble.

3/ La section, à la quasi-unanimité de ses membres, s'est en revanche montrée plus nuancée quant à la possibilité d'aménager la communication d'informations confidentielles au profit du seul juge administratif. Réaffirmant avec force son attachement au principe du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, elle admet néanmoins qu'il puisse lui être porté une atteinte mesurée lorsque des impératifs supérieurs de sécurité l'exigent. Elle considère qu'il appartient alors au législateur d'en définir de manière précise et stricte le champ d'application qui ne saurait être que restreint, et d'entourer cette procédure des garanties nécessaires afin d'éviter les dérives possibles.

### **Cour administrative d'appel de Lyon, le 28 mai 2004 :**

Motion de la section du SJA de la CAA de LYON relative au projet de réforme du contentieux de l'expulsion (ayant reçu l'approbation de la grande majorité des adhérents, sous réserve d'un seul avis contraire).

Ayant pris connaissance du procès-verbal du bureau du S.J.A. du 20 mai 2004, la section du S.J.A. de la C.A.A. de LYON, attachée au principe du double degré de juridiction, tout particulièrement dans les matières intéressant les droits et libertés fondamentales, exprime sa plus vive réprobation vis-à-vis d'une réforme qui consisterait à confier au Conseil d'Etat, en premier et dernier ressort, le soin de trancher tout ou partie des recours dirigés contre les arrêtés ministériels d'expulsion.

L'annonce publique d'un tel projet de réforme, par le ministre de l'intérieur, suite à une décision juridictionnelle de suspension d'un arrêté d'expulsion, est perçue comme une grave remise en cause de l'aptitude des juges de première instance à traiter de contentieux où intervient la nécessité, somme toute classique, de concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés fondamentales.

La section de la Cour administrative d'appel de Lyon approuve donc entièrement les prises de position du bureau du syndicat sur cette question et demande au conseil syndical de marquer solennellement, lors des entretiens qu'il aura sur ce sujet avec le ministre de la justice ou tout autre interlocuteur, l'opposition résolue du syndicat à un tel projet de réforme qui va à contre-courant des avancées réalisées dans les années récentes.

#### **Cour administrative d'appel de Nantes, le 28 mai 2004 :**

La section, réunie le vendredi 28 mai 2004 :

- estime qu'il n'existe aucun motif légitime et raisonné, autre qu'une réaction incontrôlée à un fait d'actualité, pour modifier la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative en matière de contrôle des arrêtés d'expulsion ;
- s'étonne de la défiance marquée par le ministre de l'intérieur à l'égard des tribunaux administratifs ;
- est opposée à toute forme d'abandon des garanties attachées à la procédure contradictoire, y compris en matière de terrorisme ;

est surprise que la position gouvernementale sur une question relative à la justice émane du ministre de l'intérieur, et pas du garde des sceaux, ministre de la justice.

#### **Cour administrative d'appel de Marseille, message du 28 mai 2004 :**

Après un rapide tour des membres de la cour de Marseille, le sentiment général correspond assez bien à la motion de la CAA de Lyon.

Sur la médiatisation, notre discours serait inaudible : d'une part parce que le débat est interne à la juridiction administrative, et d'autre part dans la mesure où il relève d'un discours sous-jacent selon lequel le CE serait moins protecteur des libertés. Cela me paraît être une position syndicale aventureuse. Mais ce sentiment n'est pas unanime, certains collègues considérant qu'il convient d'alerter l'extérieur.

Les deux arguments principaux sont d'une part l'absence d'un double degré de juridiction, et d'autre un accès plus facile au juge (un TA est plus proche que le CE).

A noter une suggestion d'un collègue : ce serait d'imposer la collégialité dans les affaires d'expulsion, y compris pour les demandes de suspension. Après tout, le juge unique n'est pas non plus l'idéal et ce serait un cas où la collégialité serait très utile pour des raisons évidentes. A noter également une interrogation d'un collègue qui se demande si tout cela ne résulte pas d'une manœuvre du CE (ou tout au moins d'un mouvement qui se ferait avec son aval) qui souhaiterait juger ces affaires importantes, médiatiques et mettant en jeu des questions internationales.

#### **Message de la Cour administrative d'appel de Nancy du 3 juin 2004 :**

La section nancéenne assure au SJA son entier soutien dans la démarche tendant à s'opposer à la modification, de pure opportunité et jetant le discrédit sur toute a juridiction administrative (tant les tribunaux administratifs que le Conseil d'Etat, qui n'en sort pas grandi).

#### **Cour administrative d'appel de Paris, le 28 mai 2004 :**

La section de la cour administrative d'appel de Paris exprime sa très vive préoccupation après

avoir pris connaissance des projets du ministre de l'intérieur concernant la réforme de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et sa volonté de confier au Conseil d'Etat le contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion.

Un projet de cette nature traduit une méfiance choquante contraire aux valeurs de l'Etat républicain à l'encontre du juge administratif.

La section s'oppose fermement à cette politique régressive et demande au conseil syndical de tout mettre en œuvre, en particulier grâce à une action médiatique nationale et régionale, pour qu'elle soit abandonnée.

\* \* \*  
\*



#### **4. Procès verbal de la réunion du bureau du Syndicat de la Juridiction Administrative du 4 juin 2004 sur le projet de réforme de la procédure juridictionnelle relative aux arrêtés ministériels d'expulsion**

Vu les statuts du Syndicat de la Juridiction Administrative, et notamment l'article 11 ;

Vu la délibération du conseil syndical du SJA du 15 mai 2004 ;

Vu la décision du bureau du 20 mai 2004 ;

Vu les motions adressées par les sections syndicales des tribunaux administratifs de Bastia, Cergy-Pontoise, Châlons-en-Champagne, Dijon, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nantes, Pau, Polynésie française, Rennes, Strasbourg et des cours administratives d'appel de Douai, Lyon, Nantes, Paris, ainsi que les nombreux messages individuels adressés aux instances nationales du SJA ;

Vu le compte rendu de la réunion du 3 juin 2004 avec les cabinets des ministres de l'intérieur et de la justice ;

Vu la convocation du bureau du SJA du 4 juin 2004 ;

\* \* \* \* \*

Lors de la réunion du 3 juin 2004, les membres des cabinets des ministres de l'intérieur et de la justice ont fait part de l'intention du Gouvernement de soumettre très prochainement au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel un projet de décret, actuellement préparé par le ministère de l'intérieur, réformant l'article R 311-1 du code de justice administrative.

Ce projet a pour objet de transférer au Conseil d'Etat l'examen en premier et dernier ressort des requêtes au fond et à fin de suspension introduites à l'encontre des arrêtés ministériels d'expulsion.

Les représentants du ministre de l'intérieur ont précisé que cette réforme a été élaborée à la suite des décisions divergentes adoptées sur les demandes de suspension des expulsions de trois imams alors que les dossiers étaient analogues, par les tribunaux administratifs de Lyon, Melun et Rennes et qu'elle s'imposait, face à l'incompréhension de l'opinion publique et des parlementaires, pour restaurer la crédibilité des institutions en charge de la lutte contre le terrorisme. La procédure de la suspension a été présentée comme le moment essentiel du contrôle juridictionnel, le contrôle de cassation n'étant pas perçu par le ministère de l'intérieur comme une réponse adaptée.

Ce projet a été retenu après que le ministère de l'intérieur a décidé de renoncer à des formules plus radicales ainsi qu'à la voie législative en raison des écueils d'une discussion parlementaire sur un sujet de cette nature.

Plusieurs formules ont été étudiées et successivement écartées :

- suppression de la possibilité de référé suspension en ce qui concerne les arrêtés ministériels d'expulsion ;
- création d'un recours spécifique en forme de référé analogue à celui existant en matière de reconduite à la frontière ;



- transformation en appel devant le Conseil d'Etat des recours en cassation pouvant être actuellement introduits à l'encontre des ordonnances de référé des tribunaux administratifs rendues en matière d'arrêtés ministériels d'expulsion.

Le projet retenu présente, selon les représentants du ministre de l'intérieur, trois avantages : « homogénéité des décisions rendues, prévisibilité et rapidité ».

Les représentants du SJA ont fait principalement valoir qu'un tel projet manifeste une défiance du Gouvernement vis-à-vis de l'aptitude des tribunaux administratifs à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés et qu'il remet en cause les principes mêmes qui sont à la base de la création des tribunaux administratifs. Ils ont également transmis les motions émanant des sections syndicales des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Tous les arguments développés par le SJA et l'USMA ont été réfutés.

### **le bureau décide :**

#### **1°) d'adresser une lettre au Premier ministre ;**

Cette lettre, accompagnée d'une étude juridique, a été adressée le 21 juin 2004.

#### **2°) de solliciter un entretien auprès du Vice-président du Conseil d'Etat ;**

Le président du SJA lui a adressé une lettre figurant ci-après le 9 juin et a été reçu le 18 juin 2004.

#### **3°) de prendre des contacts avec les milieux syndicaux et associatifs ;**

Des contacts ont ainsi été pris avec le Syndicat des Avocats de France (SAF), coorganisateur du dernier colloque organisé par le SJA à Lyon le 28 juin 2003 sur le thème de la police administrative, et une réunion s'est tenue le 11 juin.

Le SAF a relayé les analyses du SJA auprès de la CIMADE, du GISTI, de la LDH et du Syndicat de la Magistrature, lesquels ont organisé une conférence de presse le 16 juin 2004.

#### **4°) d'appeler immédiatement les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à renvoyer aux formations collégiales l'ensemble des requêtes à fin de suspension dirigées contre les arrêtés d'expulsion ;**

Il a été précisé que cette demande avait pour unique objet de protéger les juges uniques et les juridictions face aux nouvelles critiques susceptibles d'intervenir en cette matière dans le contexte actuel.

#### **5°) d'étudier, très subsidiairement, les deux hypothèses suivantes :**

- suppression de l'intervention des juges uniques pour l'examen des requêtes dirigées contre les mesures d'éloignement des étrangers ;
- attribution au tribunal administratif de Paris de l'ensemble des requêtes dirigées contre les arrêtés ministériels d'expulsion ;

NB : Cette dernière hypothèse, finalement retenue par les Pouvoirs public, a été analysée lors de la réunion du 3 juin 2004. Bien que le SJA aurait très clairement souhaité le maintien du statu quo actuel, cette solution lui est apparue bien moins redoutable que le transfert au Conseil d'Etat envisagé puisqu'elle sauvegarde au moins le principe selon lequel les tribunaux administratifs sont et demeurent les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance.

\* \* \*

\*

## 5. Lettre adressée au Vice-président du Conseil d'Etat le 9 juin 2004

### Syndicat de la Juridiction Administrative

LE PRÉSIDENT

Paris, le 9 juin 2004

M. Renaud DENOIX de SAINT MARC  
Vice-président du Conseil d'Etat  
Place du Palais Royal  
75100 Paris RP

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous remercier de nous accorder un entretien, programmé le 18 juin prochain, destiné à nous permettre de vous faire part de nos critiques relatives au projet de réforme de la procédure juridictionnelle applicable aux arrêtés ministériels d'expulsion annoncé par le ministre de l'intérieur.

Dans la perspective de cette réunion, vous trouverez en pièces jointes le procès-verbal du conseil syndical élargi du SJA du 15 mai dernier ainsi que les décisions adoptées par le bureau du SJA les 20 mai et 4 juin 2004, et les motions qui nous ont été adressées sur ce sujet par les sections syndicales des tribunaux et des cours.

L'ampleur de ces réactions témoigne de l'incompréhension ressentie par les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel face aux propos tenus par le ministre de l'intérieur à l'encontre des juridictions du premier degré, à la suite de la suspension d'un arrêté ministériel d'expulsion, ainsi que de la très grande inquiétude résultant de l'annonce du projet de réforme de l'article R 311-1 du code de justice administrative.

Nous avons fait valoir aux membres des cabinets des ministres de la justice et de l'intérieur, que nous avons rencontrés le 3 juin 2004, qu'un tel projet manifeste une défiance du Gouvernement vis-à-vis de l'aptitude des tribunaux administratifs à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés et qu'il remet en cause les principes mêmes qui sont à la base de la réforme de 1953.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mon profond respect.

Bernard EVEN



#### Pièces jointes :

- 1°) Procès verbal du conseil syndical du SJA du 15 mai 2004 ;
- 2°) Décisions du bureau du SJA des 20 mai et 4 juin 2004 ;
- 3°) Motions émanant des sections SJA des juridictions ;

## 6. Audition du SJA le 14 juin 2004 par le député M. Alain MARSAUD, rapporteur au nom

**de la commission des lois, de la proposition n° 1654, relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945**

Cette audition s'est déroulée sur l'invitation de M. Alain MARSAUD, après un contact entre le SJA et le secrétariat particulier de M. Pascal CLEMENT, président de la commission des lois et coauteur de cette proposition de loi.

**Proposition de loi  
Expulsion des étrangers  
(21 juin 2004)**

*Proposition de loi examinée dans le cadre d'une séance d'initiative parlementaire,  
à la demande du groupe UMP*

**Assemblée nationale - 1ère lecture**

Proposition de loi de de MM. Pascal Clément et Bernard Accoyer relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, n° 1654, déposée le 8 juin 2004.

Travaux en commission : commission des lois : M. Alain Marsaud, rapporteur  
- Examen de la proposition : réunion du mardi 15 juin 2004  
Rapport de M. Alain Marsaud, n° 1670, déposé le 15 juin 2004  
- Examen des amendements (art. 88) : réunion du jeudi 17 juin 2004

Examen en séance publique :  
1ère séance du jeudi 17 juin 2004 : compte rendu analytique - compte rendu intégral

Texte adopté n° 309 : Proposition de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale

**Sénat - 1ère lecture**

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, n° 360 (2003-2004), déposé le 17 juin 2004.

\* \* \*

\*

## 7. Les deux communiqués du SJA du 16 juin 2004

Ces deux communiqués ont été diffusés dans le contexte de la conférence de presse du même jour organisée par le SAF-CIMADE-GISTI-LDH-SM et afin de préciser la dépêche de l'AFP du 14 juin 2004.

Le premier communiqué est rédigé en forme juridique, le second plus bref vise des lecteurs moins avertis.

### 7.1. Premier communiqué :

Paris, le 16 juin 2004

#### Communiqué du Syndicat de la Juridiction Administrative

Le Gouvernement prépare actuellement dans l'urgence une double réforme du régime des arrêtés ministériels d'expulsion.

L'Assemblée nationale examinera dès demain 17 juin 2004 une proposition de loi, déposée avec l'aval du Gouvernement, qui vise à étendre les exceptions aux limites à l'expulsion instituées par la récente loi du 26 novembre 2003 et à changer ainsi la nature de ce régime dérogatoire défini par l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée définissant les règles applicables aux étrangers.

Le Gouvernement vient en outre de rédiger un projet de décret visant à transférer des tribunaux administratifs, actuellement compétents en première instance, au Conseil d'Etat, en premier et dernier ressort, l'ensemble du contentieux de ces arrêtés ministériels d'expulsion.

Ces réformes, initiées par le ministre de l'intérieur et non celui de la justice, sont présentées comme constituant la réponse nécessaire à la suspension conservatoire en référé de l'exécution d'une décision ministérielle d'expulsion ordonnée par le tribunal administratif de Lyon les 23 et 26 avril 2004, en raison d'un doute juridique sérieux, dont la légalité devrait être très prochainement examinée par ce tribunal.

#### **Maintenir les règles de droit commun et non instaurer un régime d'exception en matière de contrôle par le juge des décisions ministérielles d'expulsion !**

Le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), principale organisation représentative des juges administratifs, est totalement opposé au projet de transfert de ce contentieux au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort.

Le SJA n'entend bien évidemment pas contester la légitimité des actions entreprises par l'Etat en vue de lutter contre les menaces terroristes.

Mais il considère que ce projet de dessaisissement des tribunaux administratifs constitue une marque de défiance envers les juridictions administratives du premier degré, alors qu'elles démontrent quotidiennement leur aptitude à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés.

Le SJA observe que les règles juridiques actuelles permettent de garantir l'efficacité des actions menées par les services de renseignement intérieurs et extérieurs, la protection de leurs sources et de leurs méthodes de recueil d'informations, et rappelle que dans un Etat de droit aucune procédure juridictionnelle ne saurait s'abstraire des exigences du procès contradictoire.

Le SJA se déclare également très attaché à la préservation des trois niveaux traditionnels de juridiction, première instance, appel et cassation, dont l'intervention s'avère particulièrement nécessaire pour appréhender les questions intéressant l'ordre public et les droits fondamentaux.

Le transfert du contentieux des expulsions au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort est totalement contraire au principe selon lequel les tribunaux administratifs sont, depuis leur création en 1953, les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance. La remise en cause de cette organisation, analogue à celle qui structure les juridictions judiciaires, ouvrirait nécessairement la voie à la multiplication d'exceptions politiques à chaque fois qu'une action publique suscite des débats et affaiblirait ainsi l'ensemble de la justice administrative.

NB : l'essentiel de ce communiqué du SJA a été inséré le lundi 21 juin 2004 sur le site internet « Revue de l'Actualité Juridique Française » sous l'intitulé « Le Syndicat de la justice administrative souhaite une conservation des règles de droit commun en matière de contrôle des décisions ministérielles d'expulsion » (adresse de ce site internet : rajf.org). Mais ce communiqué ne semble pas avoir été repris par d'autres médias.

## **7.2. Second communiqué :**

Paris, le 16 juin 2004

### **Communiqué du Syndicat de la Juridiction Administrative**

**Expulsions : le Syndicat de la Juridiction Administrative s'oppose avec détermination au projet du ministre de l'intérieur de dessaisir les tribunaux administratifs des recours dirigés contre les arrêtés ministériels d'expulsion.**

Il y a moins de deux mois un tribunal administratif a suspendu une décision du ministre de l'intérieur ordonnant l'expulsion d'un étranger. Le ministre de l'intérieur s'apprête à dessaisir les tribunaux administratifs des recours dirigés contre les arrêtés ministériels d'expulsion.

La compétence juridictionnelle a toujours été déterminée en fonction des seuls critères de l'objet du litige et d'une bonne administration de la justice. Elle n'a jamais été modifiée en vue de dessaisir les juridictions du premier degré, ni de répondre à un souci particulier d'un ministre, ni de riposter à une décision de justice.

Le Syndicat de la Juridiction Administrative est particulièrement heurté par le projet de décret consistant à transférer directement au Conseil d'Etat les litiges concernant les arrêtés ministériels d'expulsion.

Ce projet conduit à supprimer toute voie de recours en appel ou en cassation en cas de contestation d'une décision ministérielle d'expulsion.

Si ce texte était adopté, rien n'empêcherait plus tout autre ministre de suivre l'exemple ainsi donné.

Un tel projet est ressenti par les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel comme une grave marque de défiance du Gouvernement vis-à-vis des juridictions.

NB : ce communiqué ne semble pas avoir été repris par les médias.

**8. L'article de Séverine BRONDEL publié par la revue hebdomadaire de l'Actualité Juridique de droit administratif (AJDA) des éditions Dalloz, dans son numéro du 21 juin 2004, page 1215**

Cet article intitulé « La réforme des expulsions » relate la succession des évènements et fait état de plusieurs éléments de la position du SJA. Sa rédaction a été précédée, notamment, par un contact téléphonique entre Mme Séverine BRONDEL et le président du SJA.

\* \* \*

\*



**9. Lettre, accompagnée d'une étude juridique, adressée au Premier ministre le 21 juin 2004**

NB : Cette lettre, dont le principe avait été décidé dès la réunion du bureau du 4 juin, a également été adressée afin d'officialiser les positions du SJA dans la perspective de l'entretien programmé à Matignon le 22 juin.

**Syndicat de la Juridiction Administrative**

LE PRÉSIDENT

Paris, le 21 juin 2004

Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN  
Premier ministre  
Hôtel Matignon  
57, rue de Varenne  
75007 Paris

Monsieur le Premier ministre,

Un projet de transfert de l'ensemble du contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion des étrangers au profit du Conseil d'Etat, qui statuerait alors en premier et dernier ressort, est actuellement étudié par le Gouvernement.

Cette réforme nous a été présentée comme constituant la réponse nécessaire à la suspension de l'exécution d'une décision d'expulsion ordonnée par le tribunal administratif de Lyon les 23 et 26 avril 2004, ladite juridiction étant appelée à statuer prochainement au fond sur la légalité de cet arrêté ministériel.

L'annonce de ce projet a suscité une totale incompréhension au sein des juridictions administratives et une sérieuse inquiétude en raison des objections de principe fondamentales qu'il soulève.

Le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA) n'entend bien évidemment pas fragiliser les actions entreprises par l'Etat en vue de lutter contre les menaces terroristes et préserver les valeurs de la République.

Mais il considère que ce projet de dessaisissement des tribunaux administratifs constitue une grave marque de défiance envers les juridictions du premier degré, alors qu'elles démontrent quotidiennement leur aptitude à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés.

Le SJA observe que la jurisprudence du Conseil d'Etat et les méthodes d'analyse utilisées par l'ensemble des juges administratifs permettent de préserver l'efficacité du travail des services de renseignement intérieurs et extérieurs, la protection de leurs sources et leurs modalités de recueil d'informations. Il rappelle aussi que dans un Etat de droit aucune procédure juridictionnelle ne saurait s'abstraire des exigences du procès contradictoire.

Le SJA se déclare enfin très profondément attaché à la préservation des trois niveaux traditionnels de juridiction, première instance, appel et cassation, dont l'intervention s'avère particulièrement adaptée et nécessaire pour appréhender les questions intéressant l'ordre public et les droits fondamentaux.

Le transfert du contentieux des expulsions au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort serait totalement contraire au principe selon lequel les tribunaux administratifs sont, depuis leur création le 1<sup>er</sup> janvier 1954, les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance.

La remise en cause de cet agencement, analogue à celui qui structure les juridictions judiciaires y compris en matière d'incriminations touchant au terrorisme, ouvrirait nécessairement la voie à la multiplication d'exceptions politiques à chaque fois qu'une action publique suscite des débats et affaiblirait ainsi l'ensemble de la justice administrative.

Le SJA estime que le maintien des règles de droit commun s'impose et qu'aucun motif ne justifie l'édition d'un régime d'exception en matière de contrôle par le juge administratif des décisions ministérielles d'expulsion.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, en l'assurance de ma très haute considération.

Bernard EVEN



Pièce jointe : Analyse juridique du SJA, datée du 18 juin 2004 ;

Copies :

- Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la justice ;
- Monsieur le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

**LES PROJETS DE TRANSFERT DE COMPETENCE JURIDICTIONNELLE EN  
MATIERE D'EXPULSION  
ET DE MODIFICATION DU CHAMP D'APPLICATION  
DE L'ARTICLE 26 DE L'ORDONNANCE DU 2 NOVEMBRE 1945 :**

**ANALYSES CRITIQUES DU SJA, ETUDE DU 18 JUIN 2004 :**

Le Syndicat de la Juridiction Administrative entend, bien évidemment, rappeler en préambule qu'il ne conteste pas la légitimité des actions de lutte contre les menaces terroristes entreprises par l'Etat et qu'il appartient traditionnellement à l'ensemble des juridictions administratives, tribunaux, cours et Conseil d'Etat, qui sont notamment juges des actes de police administrative, de concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés.

Mais il s'étonne que le projet de transférer au Conseil d'Etat la compétence pour statuer sur les recours dirigés contre les arrêtés ministériels d'expulsion ait été suscité par la suspension, le 26 avril 2004, d'un arrêté ministériel d'expulsion par le tribunal administratif de Lyon, dont au surplus l'examen au contentieux n'est pas encore achevé, et soit présenté comme une réponse à cette affaire.

Il s'étonne également que ce projet de réforme de la justice administrative soit initié par le ministre de l'intérieur et non celui de la justice.

Il manifeste une défiance du Gouvernement vis-à-vis de l'aptitude des tribunaux administratifs à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés.

Une telle réforme constitue une remise en cause, dans une matière intéressant les droits et libertés fondamentales, du principe institué en 1953 selon lequel les tribunaux administratifs sont les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance.

En outre une proposition de loi relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 a été déposée à l'Assemblée nationale par le président de la commission des lois et le président du groupe parlementaire UMP et a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale du 17 juin. Cette proposition a été adoptée en première lecture.

**1. Vers une extension du champ d'application de l'expulsion ministérielle : la modification de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945**

Le ministre de l'intérieur a, à la suite de la suspension de l'arrêté ministériel d'expulsion de M. Abdelkader BOUZIANE par ordonnances du tribunal administratif de Lyon des 23 et 26 avril 2004, déclaré lors d'une interview publiée par Le Figaro le 13 mai 2004 : « ... *Ma conviction c'est qu'il est nécessaire d'éloigner les extrémistes étrangers qui n'ont pas leur place sur notre sol. Si le dispositif actuel ne permet pas de prendre les décisions qui s'imposent et de les faire exécuter, il faudra modifier la loi pour tenir compte de la réalité des risques.*

Le SJA ne conteste pas la légitimité qu'a le Parlement à modifier une nouvelle fois l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Mais il fait observer :

a) que cette réforme est présentée comme constituant une réponse à la suspension d'un arrêté ministériel d'expulsion dont l'examen au contentieux n'est pas achevé puisque, d'une part, le tribunal administratif de Lyon doit statuer au fond et, d'autre part, le Conseil d'Etat sera appelé à statuer sur le recours en cassation introduit par le ministre de l'intérieur à l'encontre de l'ordonnance de suspension du juge des référés ;

b) que l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 a été réécrit très récemment par la loi SARKOZY du 26 novembre 2003 afin de limiter le phénomène de la « double peine » et d'introduire la prise en compte de certains propos publics (notion de provocation) ;

c) que la nouvelle disposition doit être constitutionnelle et conforme à la CEDH (ces deux éléments étant en pratique pris en compte par le Conseil constitutionnel à travers les référentiels de constitutionnalité). Le Conseil constitutionnel devrait être saisi pour lever tout doute. La rédaction proposée semble beaucoup trop extensive et incertaine.

d) le texte doit être clair et lisible pour être facilement applicable ;

e) l'article 8 de la CEDH relatif au droit à une vie familiale normale sera plus fréquemment en débat qu'à l'époque où l'article 26 visait essentiellement les terroristes, espions et trafiquants de drogue ;

f)-l'article 26 va changer de nature : l'intéressé pourra invoquer un nouveau moyen tiré de la violation de l'article 10 de la CEDH relatif à la liberté d'expression ainsi que parfois faire référence à la liberté de réunion ;

g) en l'état actuel des choses, un élargissement du champ d'application de l'article 26 est sans incidence sur le cursus juridictionnel applicable ; cela ne sera le cas si la réforme législative s'accompagne, comme il est envisagé, par un transfert de la compétence contentieuse applicable aux seuls arrêtés ministériels d'expulsion au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort.

## **2. La question du contrôle juridictionnel exercé à l'égard des arrêtés ministériels d'expulsion :**

### **2.1. Vers une limitation de la règle du principe contradictoire en la matière ?**

Le ministre de l'intérieur a, lors d'une interview publiée par Le Figaro le 13 mai 2004, déclaré qu'il souhaitait qu'un "nouvel équilibre" soit trouvé "entre le respect du droit et les impératifs de sécurité" et s'est demandé : « *Faut-il, sur le modèle des juges spécialistes du tribunal de Paris, que des magistrats administratifs se consacrent plus particulièrement aux questions de terrorisme et que nous échangeons avec eux des informations confidentielles ?* »

Il semble que cette idée ait été abandonnée par le ministère de l'intérieur mais le SJA entend cependant réfuter cette suggestion sur deux plans.

### **b) Le SJA estime que les principes jurisprudentiels actuels permettent de garantir et de préserver l'efficacité des actions antiterroristes menées par les services de police et de renseignement :**

C'est, en application des principes traditionnels, au ministère de l'intérieur qu'il appartient d'établir les faits de nature à justifier l'expulsion.

Le juge administratif ne se contente pas de simples observations et réclame la production de pièces provenant des services de renseignement intérieurs (RG) et extérieurs (DGSE). Mais il admet que ces pièces puissent être expurgées des éléments permettant l'identification précise des sources et de la méthodologie de recueil des informations (sur ce point : conclusions de Mme de SAINT PULGENT sous l'arrêt CE, Ass., 11 octobre 1991, M. Diouri, RFDA 1991, p. 980).

La jurisprudence Diouri de 1991 a été étendue aux notes blanches de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) par l'arrêt CE, 3 mars 2003, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, n° 238662.

**b) Le SJA rappelle que dans un Etat de droit aucune procédure juridictionnelle ne saurait s'abstraire des exigences du procès contradictoire :**

Il est inutile de rappeler qu'Alfred DREYFUS avait été condamné le 22 décembre 1894 sur la base d'un dossier secret préparé par le ministère de la guerre remis aux juges qui recelait certains documents falsifiés (Jean-Denis BREDIN, L'affaire, Fayard-Julliard, octobre 1993, voir notamment les pages 137-138, 496, 515-516).

Il est inutile de rappeler que les conditions dans lesquelles sont actuellement détenus les personnes enfermées dans la base américaine de Guantanamo suscitent de vives polémiques aux Etats-Unis.

L'idée avancée par le ministre de l'intérieur ne présente pas le même degré de gravité mais soulève des interrogations analogues.

Le professeur CHAPUS rappelle que le principe du contradictoire tend à assurer l'égalité des parties devant le juge et qu'il exclut qu'une affaire puisse être régulièrement jugée si une partie n'a pas été à même de prendre connaissance des documents produits par son adversaire et si le juge statue au vu de pièces dont il a seul eu connaissance (CE, Ass., 13 décembre 1968, Association des propriétaires de Champigny-sur-Marne, p. 645, concl. N. Questiaux et note Waline, RDP 1969, p. 512, AJ 1969 p. 180, note A. Homont, AJPI 1969, p. 226).

Le principe de la contradiction est issu des principes constitutionnels de l'égalité devant la justice et des droits de la défense. Sa valeur constitutionnelle a été affirmée en matière de contentieux administratif par la décision du Conseil constitutionnel du 21 décembre 1972, Procédure fiscale, p. 36.

Une remise en cause de la règle du contradictoire même en cette matière serait donc contraire à la Constitution.

**2.2. Vers une modification du cursus juridictionnel applicable afin de confier les dossiers à des « juges administratifs spécialisés anti-terroristes » ?**

Cette hypothèse a été implicitement présentée par le ministre de l'intérieur comme constituant le corollaire de la question précédente.

Dans le but de réunir en une seule juridiction le jugement des affaires relatives aux arrêtés ministériels d'expulsion, deux hypothèses peuvent être envisagées. Le ministre de l'intérieur propose le transfert de la compétence au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. Il pourrait

également être envisagé de modifier la compétence territoriale au profit du seul tribunal administratif de Paris.

De façon liminaire, il est observé que la réforme proposée ne porte que sur les seuls arrêtés ministériels d'expulsion. Le champ d'application de cette réforme ne fait l'objet d'aucune explication : or les observations faites par le ministre de l'intérieur s'agissant des décisions qu'il prend en matière d'expulsion valent de la même manière en ce qui concerne les arrêtés d'expulsion pris par les préfets, d'autant que, s'agissant des décisions prises sur le fondement de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les représentants de l'Etat outre-mer ont compétence pour statuer sur les expulsions.

### **2.2.1. Transfert de la compétence au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort ?**

#### **a) Les analyses du ministère de l'intérieur :**

Le ministre de l'intérieur s'était demandé (Le Figaro du 13 mai 2004) : « *Faut-il que le Conseil d'Etat soit le juge en première et dernière instance des questions d'expulsion pour motif terroriste ?* ».

Il a réitéré ces propos de manière plus catégorique le 19 mai 2004 à l'Assemblée nationale, en réponse à une question portant sur l'expulsion de M. BOUZIANE, en annonçant qu'il souhaitait réformer l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et « ... *que le juge des arrêtés ministériels d'expulsion soit le Conseil d'Etat, afin de mieux concilier la défense des droits individuels et les impératifs de l'Etat républicain....* ».

Lors de la rencontre du 3 juin 2004 organisée avec le SJA et l'USMA, les membres des cabinets des ministres de l'intérieur et de la justice ont fait part de l'intention du Gouvernement de soumettre au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel un projet de décret, préparé par le ministère de l'intérieur, réformant l'article R 311-1 du code de justice administrative.

Ce projet a pour objet de transférer au Conseil d'Etat l'examen en premier et dernier ressort des requêtes au fond et à fins de suspension introduites à l'encontre des arrêtés ministériels d'expulsion.

Les représentants du ministre de l'intérieur ont précisé que cette réforme a été élaborée à la suite des décisions divergentes adoptées sur les demandes de suspension des expulsions de trois imams, alors que, selon eux, les dossiers étaient analogues, par les juges des référés des tribunaux administratifs de Lyon, Melun et Rennes et qu'elle s'imposait, face à l'incompréhension de l'opinion publique et des parlementaires, pour restaurer la crédibilité des institutions en charge de la lutte contre le terrorisme. La procédure de la suspension a été présentée comme le moment essentiel du contrôle juridictionnel, le contrôle de cassation n'étant pas perçu par le ministère de l'intérieur comme une réponse adaptée.

#### **b) Les analyses du SJA :**

Pour le SJA, un tel projet manifeste une défiance du Gouvernement vis-à-vis de l'aptitude des tribunaux administratifs à concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés et remet en cause les principes mêmes qui sont à la base de la création des tribunaux administratifs.

Il se déclare opposé au dessaisissement des tribunaux administratifs.

Cette position est justifiée pour plusieurs raisons fondamentales.

#### Les arguments non pertinents avancés par le ministère de l'intérieur :

Le transfert de la compétence en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat présente, selon les représentants du ministre de l'intérieur, trois avantages : « homogénéité des décisions rendues, prévisibilité et rapidité ».

#### Homogénéité et prévisibilité :

Cet argument est évidemment irrecevable sur deux plans.

C'est, d'abord, sous-entendre que le Conseil d'Etat ne procède jamais à la suspension ou l'annulation d'un arrêté ministériel d'expulsion. C'est par ailleurs sous-entendre qu'il existerait une divergence fondamentale entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat en la matière, ce qui est contredit par les faits puisque, depuis 2001, selon nos recherches, seules deux suspensions ordonnées par les tribunaux administratifs ont, après cassation, donné lieu à un rejet de la demande de suspension par le Conseil d'Etat (voir note jointe en annexe).

#### Rapidité :

Cet argument est également irrecevable.

L'intervention d'un juge appelé à statuer en premier et dernier ressort va effectivement plus vite que celle qui fait intervenir, s'agissant d'une requête au fond, un tribunal administratif, une cour administrative d'appel puis le Conseil d'Etat. Mais cette situation est sans conséquence en terme de rapidité lorsque l'arrêté d'expulsion n'est pas suspendu puisque les autres recours ne sont pas suspensifs.

La question éventuelle de la lenteur ne surgit qu'en cas de suspension ou d'annulation, c'est-à-dire lorsque la légalité de l'acte est mise en cause. Dans cette hypothèse les différents juges appelés à intervenir sont en mesure de s'organiser pour statuer très rapidement si l'affaire le justifie.

Ce qui déplaît en réalité au ministère de l'intérieur, c'est « l'effet épisodes » qui peut apparaître en cas de médiatisation d'une affaire lorsque les différents stades juridictionnels sont enclenchés.

#### Les questions occultées par le ministère de l'intérieur :

##### *Cette réforme supprimerait la règle du double degré de juridiction en matière d'expulsion*

L'exigence d'une voie d'appel s'impose juridiquement en matière pénale ou assimilée et à l'égard des sanctions administratives.

##### ***Cette réforme est contraire au principe selon lequel les tribunaux administratifs sont depuis leur création en 1953 juges de droit commun du contentieux administratif en première instance et transformerait très profondément la nature des compétences dévolues au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort***

L'article L 311-1 du code de justice administrative proclame que « les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif » (disposition issue



du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 2 du décret du 30 septembre 1953), le Conseil d'Etat étant devenu un juge d'attribution.

Il subordonne par ailleurs la possibilité d'attribution d'une compétence en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat à deux éléments alternatifs : l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Cette précision, qui ne figurait pas dans le décret de 1953 ni à l'article L 3 de l'ancien code des tribunaux administratifs issu de la loi du 31 décembre 1987 relatif à la compétence de ces juridictions, a été introduite à l'occasion de la codification. Elle a pour conséquence d'imposer un cadre législatif au pouvoir réglementaire en matière de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative (Voir R. Chapus, La lecture du code de justice administrative, RFDA 2000 p. 934 notamment).

Le président ODENT estimait que le choix des matières réservées au Conseil d'Etat s'est opéré sur le fondement de trois idées simples : l'importance présumée des affaires jugées, la nécessité d'assurer un juge unique à des affaires pour le jugement desquelles les requérants auraient logiquement pu choisir entre plusieurs tribunaux administratifs, enfin pour supprimer un degré de juridiction et obtenir un jugement plus rapide (ou moins lent) d'affaires considérées comme urgentes.

La philosophie et la liste des matières réservées au Conseil d'Etat en 1953 n'ont guère évoluées, en dépit des sept modifications de l'article 2 du décret du 30 septembre 1953 par les décrets des 30 juillet 1963, 13 juin 1966, 28 janvier 1969, 22 février 1972, 13 mai 1975, 26 août 1975 et 26 février 1992 (Lire J. Puisoye, Les critères de la répartition de compétence entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, JCP 1962 I 168).

*a) La référence à la notion d'intérêt d'une bonne administration de la justice :*

Cette référence n'est concrétisée que par deux cas, forgés dès 1953, correspondant à l'impossibilité d'identification d'un tribunal administratif qui pourrait être territorialement compétent (voir sur ce point Chapus, Droit administratif général). Cela vise les litiges nés hors des territoires soumis à la juridiction d'un tribunal administratif (article 2 alinéa 5 du décret du 30 septembre 1953 et article 2 alinéa 5 du décret du 28 novembre 1953, repris par l'article R 311-1 alinéa 6 du CJA), et les recours dirigés contre les actes administratifs dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif (article 2 alinéa 3 du décret du 30 septembre 1953 et article 2 alinéa 3 du décret du 28 novembre 1953, repris par l'article R 311-1 alinéa 5 du CJA).

La notion de bonne administration de la justice peut, par souci de simplification, justifier des attributions de compétence à l'ordre administratif ou judiciaire.

Cependant elle n'est pas de nature à justifier une attribution de compétence au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort en matière d'arrêté d'expulsion car cela aurait pour conséquence d'éloigner le juge du justiciable et d'induire que les tribunaux administratifs sont inaptes à statuer sur ces recours.

*b) La liste fondée sur l'objet des litiges est plus longue :*

- les recours dirigés contre les ordonnances et les décrets (article 2 alinéa 1 du décret du 30 septembre 1953, repris par l'article R 311-1 alinéa 1 du CJA), y compris ceux formés contre les oppositions en matière d'autorisations de changement de nom prononcées en vertu de la loi du 11 germinal an XI (article 2 alinéa 1 du décret du 28 novembre 1953 repris par l'article L 311-2



du CJA : matière législative car elle intéresse l'état des personnes au sens de l'article 34 de la Constitution) ;

- les recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et ceux qui ne peuvent être pris qu'après avis du Conseil d'Etat (ajouté à la liste de 1953 par les décrets n° 63-768 du 30 juillet 1963 et n° 66-385 du 13 juin 1966, repris par l'article R 311-1 alinéa 2 du CJA) ;

- les recours en interprétation et en appréciation de légalité (article 2 alinéa 6 du décret du 28 novembre 1953 repris par l'article R 331-1 alinéa 8 du CJA) ;

- les recours dirigés contre les décisions des organismes collégiaux à compétence nationale : cela vise les ordres professionnels, les autorités administratives indépendantes et certains organismes assimilés, les fédérations sportives et les délibérations des jurys nationaux de concours et d'examen (ajouté à la liste de 1953 par les décrets n° 63-768 du 30 juillet 1963 et n° 75-793 du 26 août 1975 repris par l'article R. 311-1 alinéa 3 du CJA) ;

- les litiges d'ordre individuel relatifs aux fonctionnaires nommés par décret du président de la République (article 2 alinéa 2 du décret du 30 septembre 1953 et article 2 alinéa 2 du décret du 28 novembre 1953, repris par l'article R 311-1 alinéa 4 du CJA) ;

- en matière électorale : le contentieux de la désignation ou de l'élection des membres d'organismes représentatifs sur le plan national (conseil économique et social : article 10 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, des conseils régionaux et du parlement européen : loi du 7 juillet 1977 (article L 311-3 du CJA) ;

Les autres cas énumérés par l'art L 311-4 du CJA relèvent exclusivement du plein contentieux. Ils concernent tous des sanctions administratives adoptées par des autorités ou organismes à compétence nationale. Cette disposition est législative car le pouvoir réglementaire ne peut légalement supprimer la possibilité d'appel en matière de sanctions administratives.

La légalité des alinéas 9 et 10 de l'article R 311-1 du CJA consacrés respectivement aux décisions ministérielles prises en matière de contrôle des concentrations économiques (cf articles L 430-1 et suivants du code de commerce issu de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986) et aux sanctions administratives prises par le directeur général du centre national de la cinématographie est dès lors très douteuse (issu de l'article 9 du décret n° 2002-1326 du 29 octobre 2002) dans la mesure où ces litiges se rapportent à des sanctions administratives. L'article 9 du décret du 29 octobre 2002 est en tout état de cause entaché au surplus d'une illégalité externe : en effet il a été édicté sans avoir été soumis à l'avis du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

**Ces différents cas sont définis en référence à l'auteur de l'acte (Président de la République, Premier ministre, ministre - s'agissant uniquement de décisions réglementaires - ou organisme collégial à compétence nationale, intervention du Conseil d'Etat) et au caractère réglementaire et national de la décision concernée.**

**Hors le cas particulier des sanctions administratives régies par des dispositions législatives, aucune de ces hypothèses ne concerne des matières précises, touchant en particulier à l'exercice des droits et libertés fondamentales.**

*Cette réforme aurait pour effet de présenter les tribunaux administratifs comme des juges partiaux ou incompetents et à l'inverse de laisser place à l'idée que le Conseil d'Etat pourrait être une juridiction docile.*

Un tel soupçon est de nature à être renforcé par le fait que l'initiative de la réforme est venue du ministère de l'intérieur, ce qui aurait pour effet de fragiliser l'ensemble de la justice administrative.

Le SJA considère que les tribunaux administratifs démontrent quotidiennement leur aptitude à

concilier les exigences de l'ordre public et la protection des libertés à l'occasion de l'examen de la légalité des mesures prises en matière de police administrative et d'éloignement des étrangers (lire notamment l'intervention prononcée sur ce point par M. Daniel LABETOUILLE, Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, lors du colloque du cinquantenaire des tribunaux administratifs du 30 septembre 2003, RDFA 2003 p. 1120).

### **2.2.2. Attribution de la compétence en première instance au seul tribunal administratif de Paris :**

L'hypothèse d'une attribution au tribunal administratif de Paris de la compétence pour statuer en première instance sur l'ensemble des requêtes dirigées contre les arrêtés ministériels d'expulsion, inspiré de l'organisation existant en matière de terrorisme au niveau de la justice judiciaire, a été analysée lors de la réunion du 3 juin 2004.

Bien que le SJA prône très clairement le maintien du statu quo actuel, cette solution lui paraît bien moins redoutable que le transfert au Conseil d'Etat puisqu'elle sauvegarderait le principe selon lequel les tribunaux administratifs sont les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance.

### **2.3. Vers une modification de la nature des recours possibles ?**

Le ministère de l'intérieur a analysé quatre formules puis a finalement renoncé à modifier la nature des deux recours en excès de pouvoir et à fins de suspension pouvant être introduits à l'encontre des arrêtés ministériels d'expulsion.

#### **a) Transformation des arrêtés ministériels d'expulsion en actes de gouvernement :**

Ces actes seraient ainsi insusceptibles d'être contestés au contentieux comme avant 1884 (CE, 4 août 1836, Naundorf, rec. p. 393 ; CE, 24 janvier 1867, Radziwill, Rec. p. 94 ; CE, 14 mars 1884, Morphy, Rec. p. 215, conclusions Levavasseur de Précourt).

Cette hypothèse, mise en avant par le député Philippe de Villiers (Interview publiée par le journal Le Monde du 25 mai 2004), a été rapidement écartée par les services du ministère de l'intérieur.

La jurisprudence d'Assemblée du Conseil d'Etat issue de l'arrêt du 17 février 1950 ministre de l'agriculture / Dame Lamotte (rec. p. 110, GAJA, 14<sup>e</sup> éd. p. 410) fait en effet obstacle à l'adoption d'une telle réforme par la voie réglementaire et la doctrine considère très clairement qu'une disposition législative qui viendrait à soustraire un acte administratif à tout contrôle juridictionnel se heurterait aussi bien à des normes internationales qu'à la norme constitutionnelle (GAJA, p. 412).

Il est utile de rappeler que le concept jurisprudentiel des actes de gouvernement ne recouvre plus aujourd'hui que les actes concernant les rapports entre l'exécutif et le Parlement, ainsi que ceux qui se rattachent directement aux relations de la France avec les puissances étrangères ou les organismes internationaux. Tel n'est pas le cas des arrêtés d'expulsion.

#### **b) Suppression de la possibilité de référé suspension en ce qui concerne les arrêtés ministériels d'expulsion :**

Cette solution est moins radicale que la précédente puisque lesdits actes pourraient continuer à

être déférés au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir mais sans possibilité d'exercice d'un référé conservatoire.

Cette réforme aurait pour effet de rétablir la situation anormale qui prévalait entre 1953 et l'intervention de la jurisprudence issue des arrêts de l'assemblée du Conseil d'Etat du 23 juillet 1974, Ferrandiz Gil Ortega (p. 447, AJ 1974 p. 423, chr. Franc et Boyon, RDP 1975 p. 278, note R. Drago) alors que le Conseil d'Etat avait dès le début du XXe siècle ordonné la possibilité de sursis à exécution d'un arrêté d'expulsion (CE, 24 janvier 1908, Solari, rec. p. 85).

Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a relaté de façon magistrale, lors du colloque du 30 septembre 2003 consacré à la célébration du cinquantenaire des tribunaux administratifs, les raisons de cette anomalie et les conditions dans lesquelles la jurisprudence puis le pouvoir réglementaire l'ont corrigée (D. LABETOUILLE, Le juge administratif et les libertés publiques, RFDA nov-décembre 2003, p. 1120).

La résurgence d'une telle anomalie supposerait aujourd'hui une modification de la Constitution puisque le Conseil constitutionnel a jugé, à travers sa célèbre décision du 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, qu'un recours non suspensif ne saurait être organisé contre des décisions administratives sans que le tribunal saisi ne soit doté du pouvoir d'en prescrire le sursis à exécution, la possibilité d'obtenir un tel sursis constituant une garantie essentielle des droits de la défense (AJ 1987 p. 345 note J. Chevallier, D 1988 p. 117 note F. Luchaire, Gas.Pal. 18 mars 1987 p. 5, note C. Lepage Jessua, JCP 1987 I n° 320, chr. R. Drago et n° 20854, note JF Sestier, LPA 13 fév. 1987, p. 21, note V. Sélinisky, Rev. Adm. 1988, p. 29, note J.M. Sorel, RDP 1987, p. 1311, note Y. Gaudemet, RFDA 1987 p. 287 note B. Genevois, GAJA n° 95).

Cette solution est évidemment applicable au régime de la suspension qui s'est substitué à celui du sursis à exécution depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2000 relative au référé administratif (codifié sur ce point à l'article L 521-1 du code de justice administrative).

Il faut ajouter que les justiciables disposent en l'état du droit positif de la possibilité d'introduire un référé liberté : en conséquence, si le référé suspension était supprimé, les principes constitutionnels imposeraient la préservation d'un autre recours permettant de suspendre l'exécution de l'acte, en l'occurrence le référé liberté.

### **c) Création d'un recours spécifique en forme de référé analogue à celui existant en matière de reconduite à la frontière :**

Aux termes de l'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, reprise par l'article L 776-1 du code de justice administrative : «... l'arrêté de reconduite à la frontière... ne peut être exécuté... si le président du tribunal administratif ou son délégué est saisi, avant qu'il n'ait statué... »

Ce recours juridictionnel particulier a, par exception aux principes traditionnels applicables au recours pour excès de pouvoir, un effet suspensif. Il n'est dès lors pas accompagné de la faculté d'un référé suspension. La suspension apparaît automatiquement à travers l'exercice même de ce recours et le juge qui est saisi statue directement au fond sur la légalité de cette mesure.

L'adoption d'un tel dispositif en matière d'expulsion réduirait cependant les garanties des justiciables du fait de l'intervention d'un juge unique, sauf à prévoir en cette matière la nécessité d'une formation collégiale. Cela ne paraît pas aisé en termes d'organisation, ni optimal au regard

des exigences de l'instruction et du débat contradictoire si l'on souhaite que la juridiction statue dans l'urgence.

**d) Transformation en appel devant le Conseil d'Etat des recours en cassation pouvant être actuellement introduits à l'encontre des ordonnances de référé des tribunaux administratifs rendues en matière d'arrêtés ministériels d'expulsion :**

L'article L 523-1 du code de justice administrative prévoit que les décisions des tribunaux administratifs prises dans le cadre de la procédure de référé suspension sont rendues en dernier ressort. Elles ne peuvent dès lors être soumises qu'à un contrôle de cassation de la part du Conseil d'Etat, contrairement à celles prises dans le cadre de la procédure du référé liberté soumis au contrôle du Conseil d'Etat par la voie de l'appel.

Les membres des cabinets du ministère de l'intérieur rencontrés le 3 juin 2004 ont fait valoir que l'existence de cette seule faculté de cassation était inadaptée s'agissant des arrêtés ministériels d'expulsion, ce qui est très contestable dans la mesure où existe la théorie de la dénaturation des faits.

Une telle réforme est nécessairement de nature législative. En outre il serait difficile d'envisager qu'elle soit limitée aux seuls litiges concernant les arrêtés ministériels d'expulsion.

Le ministère de l'intérieur semble avoir écarté cette option en raison de son caractère législatif.

Le SJA s'interroge sur l'utilité de transformer le contrôle de cassation en un contrôle d'appel dès lors que le juge de cassation a toujours la possibilité d'exercer un contrôle de la dénaturation des faits. En outre une telle réforme ne pourrait s'appliquer qu'à l'ensemble des référés suspension : les conséquences de cette option montrent que cette voie conduit, à partir d'une critique limitée aux seuls arrêtés ministériels d'expulsion, à bouleverser les modes de recours contre les décisions de référé suspension moins de quatre ans après le vote de la loi du 30 juin 2000.

**Pièces annexées :**

1°) Statistiques des expulsions prononcées pour motifs d'ordre public

<b>EXPULSIONS PRONONCÉES POUR MOTIFS D'ORDRE PUBLIC EN APPLICATION DES ARTICLES 23 ET 26 DE L'ORDONNANCE DU 2 NOVEMBRE 1945 MODIFIÉE À L'ENCONTRE DE RESSORTISSANTS ÉTRANGERS</b>				
<b>Année</b>	<b>Article 23</b>	<b>Article 26</b>	<b>Total des expulsions</b>	<b>Exécutions</b>
1990	282	103	385	ND
1991	366	140	506	ND
1992	402	175	577	ND
1993	453	269	722	ND
1994	678	475	1 153	566
1995	568	458	1 026	684
1996	737	429	1 166	719
1997	621	285	906	591
1998	437	199	636	535
1999	373	226	599	402
2000	348	198	546	426
2001	298	223	521	389

*Source : ministère de l'intérieur.*

Les statistiques les plus récentes ont été publiées dans le rapport établi par M. Marsaud sur la proposition de loi relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 17 juin 2004 :

<b>ARRÊTÉS D'EXPULSION DE 2000 À 2003</b>				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Arrêtés préfectoraux d'expulsion (1)	348	298	278	301
Arrêtés ministériels d'expulsion	199	229	167	84
Total	547	527	445	385

*Pour 2004, du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> juin : 10 arrêtés ministériels ont été prononcés dont 7 à raison d'activités terroristes et islamistes.*

*(1) Le préfet et, à Paris, le préfet de police sont compétents pour prononcer, en application de l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, une décision d'expulsion à l'encontre de l'étranger dont la présence constitue une menace grave pour l'ordre public (soit les étrangers non couverts par une protection relative ou quasi absolue ainsi que ceux rentrant dans l'une des catégories énumérées à l'article 25 de l'ordonnance de 1945 mais ayant été définitivement condamnés à une peine de prison au moins égale à cinq ans).*

*Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.*

2°) Etude des pourvois devant le Conseil d'Etat portant sur les décisions du juge des référés ordonnant la suspension d'arrêtés ministériels d'expulsion :

La loi du 30 juin 2000, qui a doté le juge administratif du pouvoir de suspendre les décisions administratives en cas d'urgence et de doute sérieux sur leur légalité (article L 521-1 du code de justice administrative) et en cas d'urgence et d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (article L 521-2 du même code), a confié ce pouvoir au juge compétent pour statuer sur le fond.

C'est ainsi que les tribunaux administratifs, compétents pour statuer en premier ressort sur l'ensemble des mesures de police administrative prises à l'égard des étrangers, sont également compétents pour statuer en référé sur ces décisions.

La voie de recours ouverte contre les décisions de référé est la cassation.

### Le référé suspension

Depuis 2001, plusieurs dizaines de demandes de référé suspension ont été examinées par les tribunaux administratifs s'agissant d'arrêtés d'expulsion et notamment d'arrêtés ministériels d'expulsion.

Les statistiques relatives à ces actes s'arrêtent en 2001 (source : Rapport Courtois, n° 1, Commission des lois, Sénat, 2003-2004). Seuls les expulsions prononcées sur le fondement de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sont des arrêtés ministériels.

### **Expulsions prononcées pour motifs d'ordre public**

Année	Article 23	Article 26	Total des expulsions	Exécutions
1994	678	475	1.153	566
1995	568	458	1.026	684
1996	737	429	1.166	719
1997	621	285	906	591
1998	437	199	636	535
1999	373	226	599	402
2000	348	198	546	426
2001	298	223	521	389

Source : ministère de l'intérieur

Certains arrêtés ministériels ont été suspendus. Le ministre de l'intérieur a utilisé la voie de recours ouverte aux parties en demandant la cassation de l'ordonnance du juge des référés, obtenue à quatre reprises :

- en 2001 : moyen de nature à créer un doute sérieux non indiqué avec précision (2 décisions) ;
- en 2003 : atteinte au principe du contradictoire, dénaturation des conclusions.

Après évocation, le Conseil d'Etat a prononcé deux décisions de rejet de la demande de suspension et deux décisions de suspension.

L'un des pourvois a conduit à un non-lieu à statuer en raison de l'annulation, en cours de procédure, de l'arrêté ministériel d'expulsion par le tribunal administratif.

Cinq autres pourvois ont été rejetés.

Au total sur dix décisions du Conseil d'Etat rendues sur des pourvois portant sur des ordonnances prononçant la suspension d'un arrêté ministériel d'expulsion sur le fondement de l'article L 521-1, deux seulement l'ont donc conduit à annuler la décision du juge des référés et à rejeter la demande de suspension.

Le nombre absolu des affaires qui ont donné lieu à une décision de cassation est peu élevé, celui des affaires où la décision de suspension a été remise en cause est encore moins élevé. Il faut observer qu'il s'agit des deux premières affaires jugées après la mise en œuvre de la réforme.

La proportion des décisions de cassation n'est pas très élevée, d'autant qu'il s'agissait d'une procédure nouvelle et que le juge des référés ne disposait pas d'emblée d'un cadre juridique parfaitement défini.

Numéro de recours	Date de l'arrêté ministériel	Juge des référés	Date de la suspension	Date du pourvoi	Date de la décision du CE	Contrôle du juge de cassation	Sens de la décision
229457	21 novembre 2000	Lyon	18 janvier 2001	22 janvier 2001	14 mars 2001	moyen de nature à créer un doute sérieux non indiqué avec précision	Rejet de la demande de suspension
229864	15 juin 2000	Limoges	18 janvier 2001	2 février 2001	14 mars 2001	moyen de nature à créer un doute sérieux non indiqué avec précision	Rejet de la demande de suspension
230486	25 mai 2000	Versailles	30 janvier 2001	20 février 2001	6 avril 2001	Rejet	
231090	9 août	Montpellier	20 février	8 mars	2 juillet	Rejet	



	2000		2001	2001	2001		
234323	5 février 2001	Dijon	18 mai 2001	31 mai 2001	14 décembre 2001	Rejet	
235496	9 avril 2001	Cergy-Pontoise	9 juin 2001	3 juillet 2001	5 novembre 2001	Rejet	
240543	10 septembre 2001	Lyon	14 novembre 2001	27 novembre 2001	13 mars 2002	Rejet	
252935	30 mai 2002	Amiens	12 décembre 2002	30 décembre 2002	30 juillet 2003	Non lieu à statuer	
253441	27 mars 2002	Clermont-Ferrand	2 janvier 2003	20 janvier 2003	24 septembre 2003	Atteinte au principe du contradictoire	Suspension
258137	4 décembre 2001	Melun	19 mai 2003	30 juin 2003	5 septembre 2003	Dénaturation des conclusions	Suspension

#### Le référé liberté

Dans le cadre des dispositions de l'article L 521-2 du code de justice administrative, qui impose au juge des référés de statuer dans un délai de 48 heures, quatre décisions de suspension d'arrêtés ministériels ont fait l'objet d'un pourvoi du ministre de l'intérieur. Un pourvoi a été rejeté et trois cassations ont été prononcées.

Numéro de recours	Date de l'arrêté ministériel	Juge des référés	Date de la suspension	Date du pourvoi	Date de la décision du juge des référés du CE	Contrôle du juge de cassation	Sens de la décision
236969	17 juillet 2001	Marseille	22 juillet 2001	6 août 2001	10 août 2001	Fausse application de la loi	Rejet de la demande de suspension
245659	17 décembre 2001	Nice	12 avril 2002	26 avril 2002	7 mai 2002	Rejet (irrecevabilité)	
249828	29 novembre 2000	Lyon	13 août 2002	26 août 2002	28 août 2002	Atteinte au principe du contradictoire	Rejet de la demande de suspension
259462	2 avril 1999	Cergy-Pontoise	4 août 2003	14 août 2003	22 août 2003	Erreur de droit	Rejet de la demande de suspension



\* \* \*  
\*

**10. En guise d'épilogue (provisoire ?)... le communiqué du SJA du 23 juin 2004, partiellement repris par une dépêche de l'AFP du même jour**

Paris, le 23 juin 2004

**COMMUNIQUE DU SYNDICAT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

**Objet: L'examen de tous les litiges relatifs aux arrêtés ministériels d'expulsion des étrangers sera confié au tribunal administratif de Paris.**

Le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), principale organisation représentative des juges administratifs, a été reçu le 22 juin 2004 à l'Hôtel Matignon par M. Olivier JAPIOT, Conseiller pour la justice, et M. Pierre-Etienne BISCH, Conseiller pour les affaires intérieures et l'outre-mer du Premier ministre.

Le SJA a réitéré ses critiques à l'encontre du projet qui tendait à dessaisir les tribunaux administratifs de l'examen du contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion au profit du Conseil d'Etat, lequel aurait alors statué en premier et dernier ressort.

Au cours de cet entretien, les conseillers du Premier ministre ont précisé que le Gouvernement avait décidé de renoncer à dessaisir les tribunaux administratifs.

Cette décision préserve ainsi les trois niveaux traditionnels de juridiction (première instance, appel et cassation).

L'examen des litiges relatifs aux arrêtés ministériels d'expulsion sera en revanche attribué en première instance au seul tribunal administratif de Paris. Le décret y afférent, portant modification de l'article R 312-8 du code de justice administrative, devrait être soumis à l'examen du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel lors de sa séance du 6 juillet 2004.

Le SJA aurait souhaité le maintien du statu quo mais il estime que ce nouveau projet a au moins le mérite de préserver le principe selon lequel les tribunaux administratifs sont, depuis leur création en 1954, les juges de droit commun du contentieux administratif en première instance. Ainsi le contrôle juridictionnel applicable aux arrêtés ministériels d'expulsion ne relèvera pas d'un régime d'exception.

Bernard EVEN  
Président du Syndicat de la Juridiction Administrative



**Annexe : Agenda du SJA relatif à la réforme du régime des arrêtés ministériels d'expulsion : 15 mai - 23 juin 2004**

15 mai : conseil syndical mensuel élargi du SJA.

20 mai : 1<sup>ère</sup> réunion du bureau du SJA, après l'intervention du ministre de l'intérieur devant l'Assemblée nationale le 19 mai.

3 juin : réunion à la Chancellerie consacrée au projet de réforme de la procédure juridictionnelle afférente aux arrêtés ministériels d'expulsion entre le SJA et l'USMA et des membres des cabinets des ministres de la justice (Laurent TOUVET, directeur-adjoint) et de l'intérieur (Gérard MOISSELIN, directeur-adjoint et Jean de l'HERMITE, conseiller juridique, assistés de Stéphane FRATACCI, directeur des libertés publiques).

4 juin : 2<sup>e</sup> réunion du bureau du SJA.

7 juin : entretien SJA-USMA avec le président et la vice-présidente du TA de Paris.

9 juin : rencontre SJA-USMA avec le Syndicat des Juridictions Financières (SJF) et l'Union Syndicale des Magistrats Judiciaires (USMA).

11 juin : rencontre avec des représentants du Syndicat des Avocats de France (SAF) membres de la Conférence nationale des barreaux.

14 juin : audition du SJA par le député Alain Marsaud, rapporteur de la proposition de loi "relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945", examinée par l'Assemblée nationale le 17 juin 2004.

17 juin : rencontre avec le Président de la Conférence nationale des barreaux.

18 juin : rencontre avec le Vice-président du Conseil d'Etat.

19 juin : conseil syndical mensuel.

22 juin : rencontre à Matignon entre le SJA et MM. Olivier JAPIOT, Conseiller pour la justice, et Pierre-Etienne BISCH, Conseiller pour les affaires intérieures et l'outre-mer du Premier ministre.