

19BX04522 et 19BX4327 - AUD DU 26 MAI 2020 - C+

Le droit d'être entendu n'implique pas que l'administration ait l'obligation de mettre l'intéressé à même de présenter ses observations de façon spécifique sur la décision d'IRTF susceptible d'être prononcée à son encontre dès lors qu'il a pu être entendu sur l'irrégularité du séjour ou les perspectives de son éloignement avant que cette mesure ne soit prise à son encontre (cf par analogie CE 5 juin 2015, Ministre de l'intérieur c/ M. Ouda, n° 375423, T. pp. 578-581-708)

Conclusions d'Aurélie Chauvin, rapporteur public

1. M. F==, est un ressortissant tunisien né le 7 février 1993, entré sur le territoire français, en provenance d'Italie, à une date indéterminée, au cours de l'année 2014. Le 28 octobre 2019, le préfet de la Charente-Maritime lui a fait obligation de quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de renvoi et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français pendant une durée de deux ans.

Par sa requête n° 1904522, le préfet relève appel du jugement du 4 novembre 2019 par lequel le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Pau a annulé la décision portant interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) pendant une durée de deux ans contenue dans cet arrêté et a mis à la charge de l'Etat une somme de 600 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par sa requête n° 19BX04327, M. F== demande quant à lui l'annulation du jugement en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre les autres décisions.

Nos conclusions sont communes.

2. Nous commencerons par l'examen de cette **requête n° 19BX04327** présentée par M. F== qui ne présente pas à juger de questions inédites.

2. 1 En ce qui concerne les moyens communs

Le requérant soulève classiquement à l'encontre de l'arrêté dans son ensemble les moyens tirés de l'insuffisance de motivation et du défaut d'examen que nous vous proposons d'écarter par adoption des motifs du premier juge.

2. 2 En ce qui concerne la décision portant obligation de quitter le territoire français, il n'apporte pas la preuve de son entrée régulière avant le 30 août 2014 en France, de sorte que

le préfet a pu légalement prendre à son encontre une telle décision sur le fondement du 1° de l'article L. 511-1 du CESEDA. Vous écarterez également le moyen tiré de méconnaissance des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'il pouvait se faire représenter à l'audience du conseil des prud'hommes de Tours initialement prévue le 7 novembre 2019. Enfin, nous vous proposons d'écartier par adoption des motifs du premier juge les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la CEDH et de l'erreur manifeste d'appréciation.

2. 3 Nous n'avons relevé non + aucune illégalité dans la décision portant refus d'octroi d'un délai de départ volontaire. En effet, vous écarterez le moyen d'exception d'illégalité ainsi que celui tiré de la méconnaissance des dispositions du 3° du II de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, M. F== étant démuné de document d'identité ou de voyage en cours de validité, il entrait ainsi bien dans le champ d'application du f) permettant au préfet de prendre une telle décision au regard du risque qu'il se soustrait à la mesure d'OQTF, et alors en outre qu'il avait indiqué ne pas vouloir retourner dans son pays. Nous vous proposons également d'écartier le moyen, nouveau en appel, tiré de la méconnaissance de son droit d'être entendu dès lors qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du procès-verbal d'audition de M. F== du 28 octobre 2019 par les services de gendarmerie de Saintes, que l'intéressé a été mis en mesure de faire valoir ses observations sur l'éventualité d'une mesure d'éloignement et a notamment pu indiquer qu'il était convoqué devant le conseil des prud'hommes en novembre. En outre, il avait déjà fait l'objet d'une telle mesure sans délai le 17 décembre 2015 par le préfet du Val de Marne qu'il n'a pas exécutée. Mais nous reviendrons plus longuement sur ce moyen dans un instant.

2. 4 Enfin, compte tenu de ce qui précède, vous écarterez l'unique moyen tiré de ce que la décision fixant le pays de renvoi serait dépourvue de base légale.

Ainsi, M. F== n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le premier juge a rejeté ses demandes tendant à l'annulation des décisions portant OQTF sans délai et fixant le pays de renvoi contenues à l'arrêté du 28 octobre 2019.

3. **La requête n° 1904522** dirigée contre l'article 1^{er} du jugement attaqué mérite quant à elle de plus amples développements. Pour annuler l'IRTF prise à l'encontre de M. F==, le premier juge a retenu le moyen tiré de la méconnaissance du droit d'être entendu, estimant qu'il ne

ressortait pas des pièces du dossier que M. F== avait été informé de ce qu'il était susceptible de faire l'objet d'une telle mesure, ni mis à même de présenter ses observations sur l'éventualité d'une telle décision.

A l'appui de sa requête, le préfet soutient que l'intéressé a pourtant été entendu par les services de police de Saintes, le 28 octobre 2019, a été informé de manière explicite, qu'il était susceptible de faire l'objet d'une mesure d'éloignement et a eu la possibilité de faire valoir ses observations.

La question que pose la présente affaire est celle du sort à réserver à ce moyen tiré de la méconnaissance du droit d'être entendu lorsqu'il est dirigé contre l'IRTF.

3. 1 Fondement du droit d'être entendu et opéance du moyen

Comme vous le savez, **le droit d'être entendu préalablement à toute décision qui affecte sensiblement et défavorablement les intérêts de son destinataire constitue l'une des composantes du droit de la défense, tel qu'il est énoncé notamment au 2 de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et fait partie des principes généraux du droit de l'Union européenne** ayant la même valeur que les traités. Il garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue **au cours de la procédure administrative**, afin que l'autorité compétente soit mise à même de **tenir compte de l'ensemble des éléments pertinents pour fonder sa décision**. Ce droit n'implique pas systématiquement l'obligation, pour l'administration, d'organiser, de sa propre initiative, un entretien avec l'intéressé, ni même d'inviter ce dernier à produire ses observations, mais suppose que, informé de ce *qu'une décision lui faisant grief* est susceptible d'être prise à son encontre, il soit en mesure de présenter spontanément des observations écrites ou de solliciter un entretien pour faire valoir ses observations orales.

S'agissant du contentieux des étrangers, le CE admet l'opéance de l'invocation de ce principe général du droit de l'Union Européenne par les ressortissant d'Etats tiers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et notamment dans le cadre du contentieux contestant la légalité des décisions portant OQTF (Voyez les conclusions de M. Xavier Domino sur [CE, 4 juin 2014, M. Halifa, n° 370515 p. 152](#)). Il en est de même des décisions préfectorales de remise prévues au dispositions de l'article L. 531-1 du CESEDA issu de la transposition de la directive dite « retour » qui « mettent en œuvre » le droit de l'Union au sens de l'article 51 de

la Charte et, même dans le cadre d'une procédure administrative nationale relative à l'obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, le moyen est opérant alors que les autorités administratives en cause sont des administrations nationales d'un Etat membre et non des institutions ou organes de l'Union.

En l'espèce, le moyen est opposé à l'encontre de **l'interdiction de retour sur le territoire français**. Une telle décision est issue de la transposition de la directive retour de 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et s'inscrit ainsi dans une situation juridique « régie par » le droit de l'Union et peut être regardée comme **mettant en œuvre le droit de l'Union**, de sorte que le moyen nous paraît opérant.

Précisons que l'IRTF est prononcée **en même temps qu'une OQTF** lorsque, comme en l'espèce, le préfet décide de ne pas accorder un délai de départ volontaire, **sauf circonstances humanitaires**. L'autorité administrative doit pour cela prendre en compte l'ensemble des quatre critères énumérés au septième alinéa de l'article L. 511-1 III, sans pouvoir se limiter à l'un ou plusieurs d'entre eux, à savoir la durée de présence de l'étranger en France, la nature et l'ancienneté de ses liens avec la France, la circonstance qu'il a déjà fait l'objet ou non d'une mesure d'éloignement et la menace à l'ordre public que représente sa présence en France ([7 / 2 SSR, 2012-03-12, 354165, A, Harounur](#)) et vous exercez un contrôle entier sur cette mesure.

Mais, **si l'IRTF doit être motivée de manière spécifique**, distinctement de l'OQTF qu'elle accompagne, de sorte que son destinataire puisse à sa seule lecture en connaître les motifs, notamment lorsque des circonstances humanitaires sont invoquées, **il vous faut déterminer en l'espèce si l'étranger doit être entendu spécifiquement sur cette mesure** qui est prise concomitamment à l'obligation de quitter le territoire français dont elle découle lorsque le préfet décide de ne pas accorder de délai de départ volontaire, même s'il n'est pas tenu de la prononcer.

3. 2 Contours du droit d'être entendu

Dans le contentieux des étrangers qui nous intéresse, le droit d'être entendu qui constitue à la fois comme nous l'avons dit un PGD de l'Union et une disposition prévue par la Charte, implique que l'autorité préfectorale, avant de prendre à l'encontre d'un *étranger en situation*

irrégulière une mesure d'éloignement mette l'intéressé à même de présenter de manière utile et effective, ses observations écrites et lui permette, sur sa demande, de faire valoir des observations orales, de telle sorte qu'il puisse faire connaître, son point de vue sur **la mesure envisagée** avant qu'elle n'intervienne.

Si chacune des décisions faisant grief, prises à l'encontre d'un étranger en situation irrégulière, dont l'IRTF fait partie, apparaît devoir donner lieu à l'exercice de ces droits de la défense, reste que **la CJUE laisse une grande latitude procédurale aux Etats quant à la mise en œuvre de ce droit d'être entendu**. Et il est jugé qu'il comporte seulement l'obligation de mettre l'étranger **à même de présenter des observations soit sur la perspective de son éloignement, soit sur la régularité de son séjour** ([Voyez la jurisprudence de la CJUE 5 novembre 2014, Sophie Mukarubega C-166/13](#) et [du 11 décembre 2014 Khaled Boudjlida aff C-249/13](#); voyez appliquée à l'OQTF par exemple [CE, 19 décembre 2018 n° 416726](#)).

Tirant les conséquences de cette grande latitude, le CE a estimé dans une décision du [5 juin 2015, *Ministre de l'intérieur c/ M. Ouda*, n° 375423, T. pp. 578-581-708](#), qui reprend expressément cette jurisprudence de la Cour que le droit d'être entendu préalablement à l'adoption d'une décision de retour impliquait que l'autorité administrative mette le ressortissant étranger en situation irrégulière à même de présenter, de manière utile et effective, son point de vue sur l'irrégularité de son séjour et les motifs qui seraient susceptibles de justifier que l'autorité s'abstienne de prendre à son égard une décision de retour, mais qu'il **n'impliquait pas que l'administration ait l'obligation de mettre l'intéressé à même de présenter ses observations de façon spécifique sur la décision l'obligeant à quitter le territoire français (OQTF) ou sur la décision le plaçant en rétention dans l'attente de l'exécution de la mesure d'éloignement dès lors qu'il avait pu être entendu sur l'irrégularité du séjour ou la perspective de l'éloignement**. Il a en l'espèce écarté le moyen dirigé contre la décision de placement en rétention dans l'hypothèse d'un étranger entendu quelques heures avant par l'autorité de police lors de sa remise aux autorités françaises par les autorités suisses, et qui à cette occasion avait pu s'exprimer sur l'irrégularité de son séjour ou la perspective de son éloignement.

Voyez aussi sur le raisonnement tenu par la CNDA [CE, 9 novembre 2015, n° 381171](#) et rapp. s'agissant de l'OQTF prise concomitamment au refus de délivrance d'un TS dans le cas prévu au 3° du I de l'article L. 511-1 : [CE 4 juin 2014, n° 370515 A, M. Halifa](#)

Si le CE ne s'est pas spécifiquement prononcé sur l'IRTF, nous vous proposons d'adopter le même raisonnement. **Ce qui compte c'est que l'étranger, ait été mis à même, au cours de la procédure et avant toute décision lui faisant grief, de présenter de manière utile et effective ses observations sur l'irrégularité de son séjour ou la perspective de son éloignement, et non spécifiquement sur l'IRTF.**

3. 3 En l'espèce, il ressort des pièces du dossier ainsi qu'il a été dit, que M. F== a bien été entendu le 28 octobre 2019 par les services de police de Saintes et informé qu'il était susceptible de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Au cours de cette audition, il a pu exposer sa situation personnelle et familiale et s'est exprimé, notamment sur la procédure en cours devant le conseil des prud'hommes.

Nous pensons qu'il a ainsi pu faire valoir son point de vue sur l'irrégularité de son séjour et les motifs susceptibles de justifier que l'autorité s'abstienne de prendre à son égard une OQTF, voire l'assortisse d'un délai, et donc sur l'interdiction de retour susceptible de l'accompagner de sorte que le droit d'être entendu a été respecté. Ce droit **n'implique pas selon nous que l'administration ait l'obligation de mettre l'intéressé à même de présenter ses observations de façon spécifique sur la décision lui faisant interdiction de retour sur le territoire français.**

Ajoutons que selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne [C-383/13 PPU du 10 septembre 2013], **une atteinte au droit d'être entendu n'est susceptible d'affecter la régularité de la procédure à l'issue de laquelle une décision faisant grief est prise que si la personne concernée a été privée de la possibilité de présenter des éléments pertinents qui auraient pu influencer sur le contenu de la décision ce qu'il lui revient, le cas échéant, d'établir devant la juridiction saisie.**

Saisi de la légalité d'une décision prise en méconnaissance de ce droit d'être entendu, le juge national ne saurait ainsi accorder la levée de cette mesure que s'il considère, eu égard à l'ensemble des circonstances de fait et de droit de chaque cas d'espèce, que cette violation a

effectivement privé celui qui l'invoque de la possibilité de mieux faire valoir sa défense dans une mesure telle que la procédure administrative aurait pu aboutir à un résultat différent (CJUE, 2013-09-10, C 383/13 PPU, M. G., N. R. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie).

Ici, il ressort des pièces du dossier et notamment du procès-verbal d'audition du 28 octobre 2019 que M. F==, qui avait en outre déjà fait l'objet d'une précédente OQTF sans délai, a bien été entendu et informé qu'il pourrait faire l'objet d'une mesure d'éloignement. S'il n'a pas spécifiquement été informé de l'interdiction de retour sur le territoire français susceptible d'être prise à son encontre, et de sa durée max, on ne voit pas **quels éléments pertinents de plus, susceptibles d'influer sur le contenu de cette décision d'interdiction de retour sur le territoire, il aurait pu faire valoir, pour, le cas échéant, faire obstacle à cette mesure, alors qu'il s'était notamment expliqué sur sa convocation aux prudhommes.** Il ne soutient d'ailleurs ni n'allègue devant vous disposer de tels éléments.

Dès lors, à supposer même que vous estimiez le droit de M. F== d'être entendu méconnu, il n'est pas établi que l'intéressé ait été effectivement privé de la possibilité de mieux faire valoir sa défense dans une mesure telle qu'elle puisse influencer la décision prise par le préfet.

Vous avez ainsi selon nous deux façons d'écarter le moyen, à deux stades différents du raisonnement : soit que le droit d'être entendu peut-être regardé comme ayant été respecté dès lors que l'intéressé a pu être entendu sur la perspective de son éloignement, soit, si vous retenez sa méconnaissance, en le neutralisant dans les circonstances de l'espèce, M. F== n'ayant pas été privé de la possibilité de faire valoir des éléments susceptibles d'influencer la décision prise à son encontre.

3. 4. Nous vous proposons, vous l'aurez compris, de censurer le motif retenu par le premier juge pour annuler la décision contestée. Saisie par l'effet dévolutif de l'appel, vous devrez dès lors examiner les autres moyens soulevés par M. F== à l'encontre de cette décision dont aucun ne nous paraît fondé.

En effet, d'une part, l'IRTF dont il a fait l'objet qui rappelle l'absence d'attaches sur le territoire de M. F==, dont la famille réside en Tunisie, le fait qu'il travaille sans autorisation,

et a relevé en particulier qu'il n'avait pas exécuté une précédente OQTF, est selon nous suffisamment motivée.

D'autre part, il est constant que M. F== a délibérément travaillé irrégulièrement sans demander un titre de séjour, qu'il ne dispose ni d'attaches ni de domicile stable, étant successivement hébergé par divers compatriotes, et que toute sa famille réside en Tunisie. Il a déclaré ne pas savoir pour quel motif il avait été libéré du centre de rétention du Mesnil-Amelot où il était retenu après la première OQTF prononcée par le préfet du Val-de-Marne, mais ne pouvait ignorer qu'il devait quitter le territoire. Dans ces conditions, il n'est pas fondé à soutenir que la durée de l'interdiction serait disproportionnée.

Au final, nous vous proposons d'estimer que le préfet est fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement du 4 novembre 2019 le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Pau a annulé la décision portant interdiction de retour sur le territoire français pendant une durée de deux ans contenue l'arrêté du 28 octobre 2019 et a mis à la charge de l'Etat une somme de 600 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

PCMNC à l'annulation de ce jugement en tant qu'il a annulé cette décision d'IRTF et mis à la charge de l'Etat ces frais, au rejet de la demande de M. F== sur ce point et au rejet de sa requête n° 19BX04325.
--