SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE OF MINISTERS
COMITÉ DES MINISTRES

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Contact: Clare Ovey
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 13/04/2017

DH-DD(2017)438

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1288th meeting (June 2017) (DH)

Item reference: Action report

Communication from France concerning the case of A.M. v. France (Application No. 56324/13)
(French only)

* * * * * * * * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1288e réunion (juin 2017) (DH)

Référence du point : Bilan d'action (12/04/2017)

Communication de la France concernant l'affaire A.M. c. France (Requête n° 56324/13)

DH-DD(2017)438 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

DGI
12 AVR. 2017
SERVICE DE L'EXECUTION
DES ARRETS DE LA CEDH

A.M. c. France n° 56324/13
Arrêt du 12 juillet 2016 devenu définitif le 12 octobre 2016

Bilan d'action du gouvernement français

Dans l'affaire *A.M c. France*, le requérant, ressortissant tunisien, a fait l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière le 5 mars 2011. Il a ensuite été interpellé le 7 octobre 2011 et placé en rétention le même jour en vue de l'exécution de l'arrêté de reconduite à la frontière.

M. A.M a contesté cette décision le 9 octobre 2011, devant le Tribunal administratif de Bordeaux, qui a fixé la date d'audience au 11 octobre suivant, à 13 heures.

Le 11 octobre, à 4 heures du matin, le requérant a été renvoyé vers la Tunisie.

Le Tribunal administratif a rejeté sa requête le même jour. En appel, la Cour administrative d'appel de Bordeaux, le 20 mars 2012, a annulé l'arrêté portant placement en rétention. Le 4 mars 2013, le Conseil d'Etat, saisi en cassation, a annulé l'arrêt de la cour et, au fond, a rejeté la demande d'annulation du requérant.

Devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), le requérant soutenait qu'il a été privé d'accès effectif à un juge pour contrôler la mesure de rétention administrative, en méconnaissance des stipulations de l'article 5 §4 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention »).

En l'espèce, la Cour a retenu que le juge administratif, saisi d'un recours dirigé contre une mesure portant placement en centre de rétention administrative, ne pouvait contrôler les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'interpellation du ressortissant étranger, ayant précédé son placement en rétention. Elle a alors considéré qu'un « tel contrôle est trop limité au regard des exigences de l'article 5 § 4 dans le cadre d'une privation de liberté relevant de l'article 5§1 f) » (§ 42).

En revanche, la Cour a rappelé que l'absence de caractère suspensif (à l'égard de la décision d'éloignement) attaché au recours dirigé contre la mesure privative de liberté ne méconnaissait pas l'article 5§4 de la Convention (§38 de l'arrêt).

1. Mesures de caractère individuel

1.1. Le paiement de la satisfaction équitable

Le requérant n'a formé aucune demande de satisfaction équitable en l'espère ; cette rubrique est donc sans objet.

1.2. Les autres mesures éventuelles

Le Gouvernement est d'avis qu'aucune autre mesure individuelle n'est requise dans cette affaire, dès lors que la rétention a cessé (M. AM a été éloigné en Tunisie) et que la violation constatée n'a trait qu'au contrôle, considéré comme insuffisant, du juge administratif sur la mesure de rétention.

DH-DD(2017)438 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

2. Mesures de caractère général

2.1. Sur la diffusion

L'arrêt a fait l'objet d'une diffusion dans la veille juridique du Conseil d'Etat (du 1er au 15 juillet 2016) du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'Etat. Il figure également dans la synthèse annuelle des arrêts rendus par la Cour concernant la France, rédigée par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, largement diffusée auprès des acteurs intéressés.

L'arrêt a également fait l'objet de nombreux commentaires et mentions dans diverses revues juridiques (par exemple : Editions législatives du 25 août 2016 ; la Gazette du Palais n° 31, p. 37 ; Lexis Nexis La semaine juridique Edition générale n° 37 de septembre 2016 p. 1652 ; la revue des droits de l'homme d'août 2016).

2.2. Sur les autres mesures générales

Dans cet arrêt, si la Cour a confirmé qu'elle n'exige pas que les recours prévus dans le cadre de l'article 5§4 de la Convention bénéficient, à l'égard de mesures privatives de liberté relevant de l'article 5§1, d'un caractère suspensif, elle a en revanche retenu que l'étendue du contrôle du juge administratif n'était pas suffisante concernant la « régularité » de la privation de liberté.

La Cour affirme, tout d'abord, qu'il ne lui appartient pas, ni de choisir, ni d'apprécier quelle voie juridictionnelle au sein du dualisme français semble la plus opportune en la matière.

Toutefois, la Cour précise que, en vertu de l'article 5§4 de la Convention, « toute personne arrêtée ou détenue a droit de faire examiner par le juge le respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la « régularité » au sens de l'article 5§1 de la Convention, de sa privation de liberté » (§ 40).

Ainsi, si l'étendue du contrôle juridictionnel ne saurait aboutir à ce que le juge, qui examine la régularité de la décision, se substitue à l'autorité qui a pris la décision, le contrôle exigé par l'article 5 §4, tel qu'interprété par la Cour, suppose que le juge puisse examiner la régularité de la rétention tant au regard du droit interne que de la Convention, de ses principes généraux et de la finalité des restrictions posées par l'article 5 §1 : son contrôle doit donc être suffisamment large, pour pouvoir vérifier la régularité de la rétention au regard de cette dernière stipulation.

Par conséquent, pour la Cour, le contrôle du juge, sur la mesure privative de liberté relevant de l'article 5§1 f), doit porter, notamment, sur les conditions d'interpellation de la personne, avant son placement en rétention.

En l'espèce, la Cour constate que le juge administratif, saisi d'un recours contre l'arrêté de placement en rétention administrative, examine la légalité externe et interne de la mesure : la compétence de l'auteur, la motivation de l'acte et sa nécessité. Le juge administratif n'a en revanche pas compétence pour contrôler la régularité des actes accomplis avant la rétention et ayant mené à celle-ci. A cet égard, il ne lui revient pas de contrôler les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'interpellation de l'étranger.

Ce faisant, il ne peut pas vérifier si les modalités de l'interpellation ayant conduit au placement en rétention administrative sont conformes au droit interne, ainsi qu'au but de l'article 5 de la Convention, qui est de protéger l'individu contre l'arbitraire.

DH-DD(2017)438 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Ainsi, dès lors que le juge national ne contrôle pas la régularité de l'ensemble des actes ayant mené à la rétention administrative, la Cour estime que le contrôle du juge administratif français est insuffisant.

Avant même l'arrêt *A.M c. France,* la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers a modifié l'article L. 512-1[1] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « Ceseda ») : l'article, en son III, dispose dorénavant que « (…) La décision de placement en rétention ne peut être contestée que devant le juge des libertés et de la détention, dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification, suivant la procédure prévue à la section 1 du chapitre II du titre V du présent livre et dans une audience commune aux deux procédures, sur lesquelles le juge statue par ordonnance unique lorsqu'il est également saisi aux fins de prolongation de la rétention en application de l'article L. 552-1. ».

Dès lors, en application de l'article L. 512-1 du Ceseda, dans sa rédaction issue de la loi du 7 mars 2016, la décision de placement en rétention administrative est prise pour une durée initiale de 48 heures et peut désormais être contestée, dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la mesure, devant le juge des libertés et de la détention, et non plus devant le juge administratif. La loi, de la sorte, confie au juge des libertés et de la détention la compétence exclusive pour apprécier la légalité de la décision de placement en rétention et avance à 48 heures, au lieu de cinq jours, le délai pour son intervention afin de contrôler la mesure de rétention. L'intervention du juge des libertés et de la détention et, de ce fait, le contrôle juridictionnel de la mesure de placement en rétention, est ainsi très rapide.

Surtout, le Gouvernement note que le contrôle qui est exercé par le juge des libertés et de la détention est particulièrement large, car son contrôle ne se borne pas à vérifier la compétence de l'auteur de la décision, sa motivation et la nécessité du placement en rétention (ce qui était critiqué par la Cour au § 42 de l'arrêt). En effet, il a également compétence pour examiner l'ensemble des actes ayant conduit à la mesure de placement en rétention, et notamment, pour contrôler les conditions d'interpellation à l'origine du placement en rétention.

Le juge judiciaire se voit ainsi transférer le contrôle de la légalité du placement en rétention, afin d'assurer un bloc de compétence judiciaire sur le contrôle des circonstances dans lesquelles l'étranger a été privé de liberté, de son interpellation à son placement en rétention, incluant le contrôle de la légalité de cette décision de rétention. Le juge administratif reste compétent pour apprécier la légalité de la mesure d'éloignement, dont l'exécution est recherchée au moyen du placement en rétention du ressortissant étranger concerné (article L. 512-1 III[2] du Ceseda).

Ainsi que l'explique la circulaire du garde des Sceaux[3], en date du 31 octobre 2016, d'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et du décret d'application n° 2016-1457du 28 octobre 2016, cette

[1] Applicable à compter du 1er novembre 2016 au plus tard (article 67 de la loi)

[2] « En cas de placement en rétention en application de l'article L. 551-1, l'étranger peut demander au président du tribunal administratif l'annulation de l'obligation de quitter le territoire français, de la décision refusant un délai de départ volontaire, de la décision mentionnant le pays de destination et de la décision d'interdiction de retour sur le territoire français ou d'interdiction de circulation sur le territoire français qui l'accompagnent le cas échéant, dans un délai de quarante-huit heures à compter de leur notification, lorsque ces décisions sont notifiées avec la décision de placement en rétention. »

[3] A destination du premier président et du procureur général de la Cour de cassation, des premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appels, du président et du procureur de la République du tribunal supérieur d'appel, des procureurs généraux près les cours d'appel et des présidents et procureurs de la République des tribunaux de grande instance.

DH-DD(2017)438 : distributed at the request of France / distribué à la demande de la France.
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

modification législative « va dans le sens de l'arrêt rendu le 12 juillet 2016 par la CEDH contre la France ».

La modification introduite par la loi du 7 mars 2016, telle qu'elle vient d'être exposée, est donc de nature à prévenir toute violation similaire à celle constatée dans l'arrêt *AM c. France*.

3. **Conclusions de l'Etat défendeur**

Par conséquent, le Gouvernement estime que l'ensemble des mesures nécessaires à l'exécution de cet arrêt, qu'elles soient individuelles ou générales, ont été prises et que la France a, par conséquent, rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1 de la Convention.

Le Gouvernement demande au Comité des Ministres de bien vouloir clôturer la présente affaire.