



**HAL**  
open science

**Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection. Note sous Conseil d'État, réf., 7 mai 2015, n° 389959.**

Lisa Carayon

► **To cite this version:**

Lisa Carayon. Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection. Note sous Conseil d'État, réf., 7 mai 2015, n° 389959.. RDSS. Revue de droit sanitaire et social, 2015. hal-01941194

**HAL Id: hal-01941194**

**<https://hal.science/hal-01941194v1>**

Submitted on 30 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection.**

**Note sous Conseil d'État, réf., 7 mai 2015, n° 389959**

Lisa Carayon

Publié à la *Revue de droit sanitaire et social*, 2015, p. 843.

C'est une décision contestable, voire inquiétante, qui a été rendue le 7 mai dernier par le Conseil d'État, statuant en référé.

L'affaire concerne un ressortissant algérien, résidant en France depuis 2004, titulaire depuis peu d'un certificat de résident d'une durée de dix ans et dont le droit au séjour était, initialement, fondé sur son état de santé. L'intéressé est en effet atteint de schizophrénie paranoïde et reçoit en France un traitement et un accompagnement de longue durée. Bien que traitée, la maladie provoque parfois chez lui des comportements perçus comme irrationnels.

Suite aux attentats de janvier, il est repéré à plusieurs reprises aux alentours d'une école juive et de plusieurs synagogues. Aucune infraction n'est cependant relevée, même si l'une de ses sœurs, résidant également en France, s'inquiète alors de sa radicalisation religieuse auprès des autorités, avant de se raviser. En mars 2015, dans un tout autre contexte, à la suite d'une altercation à l'aéroport de Roissy, il est placé en garde à vue et poursuivi pour outrage à personnes dépositaires de l'autorité publique : les difficultés relationnelles causées par la maladie font de cet homme une personne au comportement particulier, parfois agressif. Comme nous l'apprend la décision de première instance, il est cependant laissé libre après consultation d'un psychiatre sur place et convoqué en 2016 dans le cadre d'une procédure de comparution en reconnaissance préalable de culpabilité.

Le 10 avril, le ministre de l'Intérieur, s'appuyant sur ces faits, rapportés notamment dans des notes blanches, prend à son encontre un arrêté d'expulsion sur le fondement de l'article L. 522-1 du CESEDA : expulsion en urgence absolue en raison d'une grave menace grave à l'ordre public. Le jour même l'intéressé est

placé en rétention et, en l'absence de recours suspensif de plein droit contre de telles mesures d'expulsion, expulsé vers l'Algérie quarante-huit heures plus tard.

Son conseil dépose alors un référé-liberté au Tribunal administratif de Paris. Le juge des référés fait droit à sa demande et suspend l'arrêté ministériel en soulignant l'absence d'éléments sérieux et circonstanciés démontrant l'imminence d'une menace grave à l'ordre public. Considérant que la décision attaquée porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'aller et venir de l'intéressé, il enjoint aux autorités consulaires de prendre toute disposition nécessaire à son retour sur le territoire français. C'est donc sur appel du ministre de l'Intérieur que le juge des référés du Conseil d'État censure l'ordonnance du Tribunal administratif de Paris et rejette les demandes de l'intéressé.

De manière critiquable, la Haute juridiction affirme d'une part que « *le ministre de l'intérieur pouvait légalement prendre en compte l'état de santé mental de M. B...comme un élément de nature à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public, alors même que cet état n'avait pas atteint un degré de gravité suffisant pour justifier son hospitalisation d'office* ». Elle souligne l'importance du « *contexte marqué par une recrudescence des actes antisémites* ». D'autre part, le juge des référés dénie au défendeur toute protection contre l'éloignement en raison de son état de santé. En effet, même si le CESEDA prévoit bien en son article L. 523-1 que sont protégés de l'expulsion les étrangers « *dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait, entraîner (...) des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi* », le Conseil rejette l'illégalité manifeste. En effet, le Ministère s'était bien fondé sur un avis du médecin de l'Agence Régionale de Santé de juillet 2014, qui considérait que le traitement dispensé à l'intéressé était disponible en Algérie.

Une telle décision brouille, une fois encore, la notion de menace grave à l'ordre public fondant une mesure d'expulsion urgente (I) et souligne la faible protection que notre droit accorde aujourd'hui aux personnes étrangères atteintes de graves pathologies, notamment psychiatriques (II).

## I. Confusion regrettable dans la caractérisation de la menace grave à l'ordre public fondant une expulsion en urgence

L'affaire en cause illustre la façon dont la menace grave à l'ordre public peut aujourd'hui être caractérisée alors même que le comportement fondant la mesure d'expulsion ne constitue pas une infraction pénale (A). Ce constat est d'autant plus inquiétant que le caractère de mesure de police de l'expulsion la fait échapper à certaines garanties procédurales (B).

### A. Autonomie critiquable entre menace grave à l'ordre public et commission d'une infraction pénale

L'article L. 521-1 du CESEDA autorise l'expulsion d'un ressortissant étranger représentant une « *menace grave pour l'ordre public* » alors même que celui-ci n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale. Pourtant, on constate dans cette affaire à quel point détacher la notion de « menace grave » de celle de condamnation pénale laisse à l'Administration une marge d'appréciation perméable au contexte social, politique ou médiatique<sup>1</sup>. Ici, la personne expulsée n'avait en effet commis aucune infraction, si ce n'est un outrage à agent de la force publique, délit mineur pour lequel elle n'est pas encore condamnée. C'est la proximité des attentats de janvier qui favorise le soupçon de dangerosité, en raison d'une présence interprétée comme inquiétante aux abords de lieux fréquentés par la communauté juive. L'importance du contexte est soulignée par le juge des référés du Conseil d'État lui-même, lorsqu'il conclut que « *le ministre de l'intérieur n'a pas commis d'illégalité manifeste en estimant, au vu de l'ensemble des éléments de fait relevés ci-dessus et du comportement de M. B... (...), que la présence de l'intéressé en France constituait objectivement une menace grave pour l'ordre public* ».

Notons ici le caractère paradoxal de l'emploi du terme « objectivement » dans une affaire où le juge des référés de première instance soulignait au contraire l'absence d'élément circonstancié de nature à établir la dangerosité du

---

<sup>1</sup> Pour une illustration récente concernant une ressortissante roumaine : CE, 1<sup>er</sup> oct. 2014, n° 365054 : *AJDA* 2015.64, note E. Aubin.

défendeur. Même fondée sur l'existence d'une condamnation pénale passée, l'invocation de la « menace grave à l'ordre public » est nécessairement « subjective » dans la mesure où elle est fondée sur l'appréciation d'un risque de commission ou de réitération d'infractions. Une personne condamnée pour une infraction grave n'est plus nécessairement une menace pour l'ordre public ; elle l'a certes été au moment de la commission de l'acte, mais le caractère *actuel* de la menace est intimement lié à l'appréciation du risque de récidive. L'appréciation subjective s'accroît encore lorsqu'il s'agit d'une personne qui n'a jamais été condamnée, ce qui était le cas de l'intéressé dans cette affaire. C'est bien l'appréciation, le *regard*, portés sur lui qui le font percevoir comme une personne dangereuse, non une quelconque « objectivité ».

Pourtant, le lien entre menace à l'ordre public et infraction pénale, a subi les flux et reflux des changements de majorités et des priorités d'agendas politiques<sup>2</sup>. En 1981, la loi subordonne l'expulsion à une condamnation à un an d'emprisonnement sans sursis<sup>3</sup>. Condition supprimée par la loi du 9 septembre 1986<sup>4</sup>, elle fait son retour en 1989<sup>5</sup> avant de disparaître définitivement dans la loi du 26 novembre 2003<sup>6</sup>.

En pratique cependant, le lien entre expulsion et infraction pénale subsiste. Déjà en 1980, le Conseil constitutionnel énonçait qu' « aucune disposition de la Constitution, non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la loi confère à l'autorité administrative le pouvoir de prendre un arrêté d'expulsion (...) alors même qu'aucune condamnation définitive n'aurait été prononcée par l'autorité judiciaire », mais il soulignait dans le même considérant l'importance du fait que cet arrêté soit « fondé sur des faits de nature à justifier une condamnation pénale »<sup>7</sup>. La plupart des expulsions en urgence absolue sont d'ailleurs prononcées à la suite de

---

<sup>2</sup> D. Lochak et F. Julien-Laferrière, « Les expulsions entre la politique et le droit », *Arch. pol. Crim.*, 1990, n° 12, pp. 65-87, p. 66 et 74 et s.

<sup>3</sup> L. 29 oct. 1981, n°81-973, JORF du 30 oct. 1981, p. 2970.

<sup>4</sup> N° 86-1025, JORF du 12 sept. 1986, p. 11035.

<sup>5</sup> L. 2 août 1989, n° 89-548, JORF du 8 août 1989 p. 9952.

<sup>6</sup> N°2003-1119, JORF n°274 du 27 nov. 2003, p. 20136.

<sup>7</sup> Cons. const. 9 janv. 1980, n° 79-109 DC : *Rec. cons. const.* 29 ; *RJC* I-74 ; *RD publ.* 1980. 1631, note Favoreu ; *D.* 1980. 420, note Hamon ; *AJDA* 1980. 356, note Franck ; *D.* 1980. 249, note J.-B. Auby ; *RGDI publ.* 1980. 31, note Turpin ; *Rev. adm.* 1980. 363, note Vincent ; *Gaz. Pal.* 1980. 1. 258, note Hamon.

condamnations pour des faits d'une particulière gravité<sup>8</sup>. Le juge administratif tend d'ailleurs à considérer que des infractions mineures ne sont pas constitutives d'une menace grave à l'ordre public de nature à justifier une expulsion<sup>9</sup>.

Les faits de l'espèce montrent parfaitement comment la « menace » peut cependant être constituée, du moins dans un examen de l'illégalité manifeste de la décision, par de simples suspicions portant sur une menace *future*. L'expulsion est alors une mesure sanctionnant de purs soupçons, là où son usage habituel en fait presque une peine complémentaire. Le *régime* de cette mesure réprimant des comportements marginaux est pourtant très éloigné de celui des sanctions administratives.

#### B. La mesure d'expulsion : une mesure de police aux allures de sanction

Le fait que l'expulsion d'une personne étrangère ne soit pas une sanction administrative a été établi explicitement par le Conseil d'État dès 1988<sup>10</sup>. En cela, la Haute juridiction ne faisait que confirmer la position du Conseil constitutionnel qui avait affirmé en 1980 que « *les mesures d'expulsion sont des mesures de police auxquelles sont assignés des objectifs différents de ceux de la répression pénale* ».

Cette nature particulière de l'expulsion<sup>11</sup> - ni sanction au sens du droit administratif<sup>12</sup> ni punition au sens du droit constitutionnel<sup>13</sup> - la fait échapper à certains principes protecteurs des administrés, au premier rang desquels les droits de la défense<sup>14</sup>. Lorsqu'elle est prononcée en urgence, l'expulsion échappe

---

<sup>8</sup> Viols : CE 25 juill. 1980, *Touami Ben Abdelslem* : *Lebon* 820 ; CAA Bordeaux, 30 juill. 2009, *M. Mabrouk X*, req. n° 08BX03293 ; trafic de stupéfiants : CE 24 mai 1985, *Allaf* : *Lebon* 711 ; CAA Lyon, 6 avr. 2006, *Jiyari*, req. n° 02LY00176.

<sup>9</sup> Par exemple pour une amende pour racolage : CE 20 juin 1980, *Mlle Madji*, req. n° 11653.

<sup>10</sup> CE 20 janv. 1988, *Min. Intérieur c/ El Fenzi* : *Lebon* 17 ; *AJDA* 1988. 223, concl. Vigouroux ; *D.* 1989. Somm. 117, obs. Wacquet et Julien-Laferrière. Pour une qualification antérieure de « *mesure de police* » : CE, 10 déc. 1954 : *Lebon*, 656.

<sup>11</sup> N. Guimezanes, « Réflexions sur l'expulsion des étrangers », *Mél. Holleux*, Litec, 1980, p. 167.

<sup>12</sup> H. Pauliat, « L'émergence du concept de sanction administrative », *JCP A*, 2013, p. 15, n° 13.

<sup>13</sup> J.-H. Robert, « La punition selon le Conseil constitutionnel », *Nouv. Cah. du Cons. const.*, 2009, n°26, p. 9.

<sup>14</sup> Pour l'exclusion des principes issus de l'article 6§1 CEDH : CE ass., 21 déc. 2012, n° 362347, *Sté Canal plus*.

en particulier au principe du contradictoire<sup>15</sup> en dérogeant à la procédure de présentation devant une commission spéciale prévue habituellement<sup>16</sup>.

La définition de la sanction administrative est délicate. En effet, comme le souligne notamment le Professeur Picard, toute mesure préventive est nécessairement « répressive » à l'égard de la personne visée<sup>17</sup>. L'espèce qui nous intéresse illustre parfaitement la double nature de l'expulsion : mesure préventive de la menace à l'ordre public, mais aussi méthode « curative » d'un comportement considéré comme socialement inacceptable ou déviant. Il s'agit bien ici de trouver une solution là où aucune autre mesure n'est possible : ni condamnation pénale pour les faits fondant la mesure d'expulsion, ni hospitalisation d'office.

On pourrait ainsi considérer que la véritable distinction entre mesure de police et sanction administrative réside davantage dans leur régime que dans leur nature intrinsèque. Or, les conséquences de cette qualification sont particulièrement graves, notamment en cas d'expulsion en urgence. Cette procédure produit potentiellement des effets dramatiques pour l'expulsé – ici une atteinte très importante à son droit à la santé – sans être assortie d'un recours suspensif de l'exécution. L'effet est d'autant plus désastreux que l'expulsion est ici effectuée si rapidement que même un référé-liberté, pourtant jugé en urgence, ne peut pas assurer un contrôle effectif du respect des droits de l'administré et des obligations de l'Administration. Écarter les droits de la défense en général, et le principe du contradictoire en particulier, de la procédure d'expulsion au seul motif que la logique juridique permettrait de la qualifier de « mesure de police d'urgence » est donc contestable. Le choix est également politique et l'affaire en cause démontre bien que la crainte, pour l'Administration comme pour les juges, de porter la responsabilité d'actes de violence potentiels fait perdre de vue la question d'un accès équitable et efficace au juge.

Garantir un recours suspensif aux administrés en cas d'arrêté d'expulsion en urgence, voire y appliquer la procédure contradictoire prévue en cas d'expulsion « ordinaire » serait en outre de bonne administration puisque

---

<sup>15</sup> CE Ass. 10 décembre 1954 *Andréani* : *Lebon* 656.

<sup>16</sup> Articles 522-1 et s. CESEDA

<sup>17</sup> E. Picard, *La notion de police administrative*, th., LGDJ, 1984, n° 182 et s.

seraient évités les coûts financiers de mesures d'éloignement finalement annulées.

La réflexion pourrait même être poussée plus loin. En tant que mesure administrative individuelle, fondée sur le comportement particulier de la personne, gravement attentatoire aux libertés fondamentales, exécutée de façon coercitive, il serait pertinent de faire bénéficier l'expulsion du régime protecteur offert par la qualification de « sanction administrative »<sup>18</sup>.

Cette ordonnance soulève notamment la question de l'applicabilité à l'expulsion du principe de personnalisation de la peine offert par le droit répressif. De ce principe découle en effet celui de l'irresponsabilité en cas de troubles psychiques majeurs, défendu par le Conseil constitutionnel lui-même<sup>19</sup>. La question de l'imputabilité du comportement menaçant l'ordre public aurait ainsi pu utilement être posée dans cette affaire. Or, en affirmant que l'état mental du défendeur pouvait être retenu comme élément caractérisant la menace à l'ordre public « *alors même que cet état n'avait pas atteint un degré de gravité suffisant pour justifier son hospitalisation d'office* », la Haute juridiction semble aller dans le sens radicalement inverse. Pris *a fortiori*, ce considérant peut sous-entendre que l'expulsion aurait été *d'autant plus justifiée* si l'hospitalisation d'office avait été possible. L'hospitalisation, pensée en droit de la santé comme une mesure de *protection de la personne*, autant que des tiers, devient ici indice de dangerosité. Le caractère sanctionnateur de la mesure apparaît pleinement si l'on s'interroge sur la réaction qu'auraient pu avoir les autorités si la personne concernée avait été de nationalité française : ni « éligible » à l'hospitalisation ni condamnable pénalement, elle aurait tout simplement continué à être surveillée et la « menace » à l'ordre public n'aurait pas semblé intolérable.

La voie est donc étroite pour les étrangers atteints de pathologies psychiatriques : si leur droit au séjour est fondé sur la gravité de leur état de santé, mieux vaut pour eux que celui-ci ne les conduise pas à des comportements « menaçants ».

---

<sup>18</sup> Cons. const, 30 déc. 1982, DC 82-155, consid. 33 et 34 : JORF 31 déc. 1982, p. 4034.

<sup>19</sup> 25 fév. 2008, 2008-562 DC, consid. 27 : JORF 26 fév. 2008, p. 3272



## II. Protection défaillante des malades atteints de troubles psychiatriques

Si l'expulsion a pu avoir lieu dans cette affaire c'est d'une part parce que le statut d' « inexpulsable » n'a pas été reconnu à l'intéressé, malgré la grave pathologie dont il souffre (A). Face à des réactions démesurées de l'Administration, on ne peut alors que déplorer l'absence d'efficacité des décisions de justice (B).

### A. La faiblesse des dispositifs de protection contre l'expulsion

Cette décision s'inscrit dans un contexte défavorable aux étrangers atteints de graves pathologies. En modifiant la rédaction des articles L. 521-3 5° et L. 313-11 11° du CESEDA, la loi du 16 juin 2011<sup>20</sup> a en effet considérablement rigidifié les conditions de protection. La rédaction antérieure protégeait contre l'expulsion et accordait un droit au séjour aux personnes « *dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner (...) des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'[elles] ne puissent effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays* » d'origine.

La notion de « bénéfice effectif » est aujourd'hui remplacée par celle d' « absence » de traitement. La modification peut sembler mineure mais les conséquences en sont démesurées : peu importe que la personne ne puisse pas avoir accès à des traitements appropriés en raison d'un éloignement géographique ou d'une situation socio-économique défavorable ; si le traitement *existe* dans son pays d'origine, la personne malade ne bénéficie plus de la protection du droit français. Dans ce contexte, les ressortissants algériens, dont le droit au séjour est fondé sur un accord bilatéral, ne sont que peu avantagés. Si la rédaction de la convention franco-algérienne est restée inchangée en ce qui concerne le droit au séjour – s'en référant toujours à la notion d'existence du traitement - la modification des règles du CESEDA concernant la protection contre l'expulsion leur est pleinement applicable.

---

<sup>20</sup> N° 2011-672, JORF 17 juin 2011, p. 10290.

Dans ce contexte, la maladie psychiatrique est, comme souvent, marginalisée. Même si de nombreux titres de séjour sont accordés pour de telles pathologies, leur suivi spécifique s'accommode très mal de la notion d'« existence » du traitement. Si les médicaments délivrés aux patients existent parfois dans les pays d'origine, le traitement psychiatrique doit surtout se comprendre comme un accompagnement global où la stabilité du suivi, la relation spécifique du malade et de ses soignants sont déterminants pour l'équilibre du patient. À cet égard, son environnement de vie, les repères qu'il peut se construire au quotidien sont aussi importants que le seul traitement médicamenteux. Face à cette appréciation délicate du soin, les juges administratifs apportent parfois une protection bienvenue aux malades affectés de troubles psychiatriques, contre des décisions préfectorales excessivement rigoureuses.

Comme le signale le conseil de l'intéressé, c'est précisément la spécificité du traitement psychiatrique qui avait, dans cette affaire, conduit le Tribunal administratif de Cergy à annuler, en 2014, la décision de refus de titre de séjour prise à l'encontre du défendeur. Le médecin de l'Agence Régionale de Santé (ARS) avait considéré que malgré la gravité de son état de santé, un traitement était disponible en Algérie. La préfecture s'était appuyée sur cet avis pour refuser le renouvellement du titre de séjour de l'intéressé : position récusée par le Tribunal qui affirme la nécessité d'une continuité et d'une stabilité du traitement pour sauvegarder la santé du patient et le risque de décompensation en cas de retour imposé dans son pays d'origine. C'est pourtant sur cette position invalidée du médecin ARS que se fonde ici le Conseil d'État pour établir que l'expulsion n'opère pas une violation de l'article L.521-3 5° du CESEDA. Bien que la décision ne porte que sur l'illégalité manifeste de l'arrêté d'expulsion, on ne peut que déplorer la légèreté dont fait preuve le Conseil, notamment au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) portant spécifiquement sur l'expulsion des ressortissants étrangers malades. Dans une affaire semblable concernant le Royaume-Uni<sup>21</sup>, la Cour EDH a en effet affirmé que l'absence de soins appropriés apportés à un patient schizophrène peut s'apparenter à un traitement inhumain et dégradant (§37). Si aucune

---

<sup>21</sup> Cour EDH, 6 février 2001, *Bensaïd c./Royaume-Uni*, n° 44599/98

violation n'avait été constatée en l'espèce, la Cour soulignait la nécessité d'appuyer la décision d'expulsion sur « *les informations les plus récentes sur la santé du requérant* » (§35).

Ces considérations auraient mérité d'être plus nettement prises en compte par les juges administratifs. Les éléments permettant de garantir effectivement les droits des personnes expulsées sont en effet bien rares.

#### B. Entre action disproportionnée de l'Administration et ineffectivité des décisions de justice

À la lecture de cette ordonnance, on ne peut qu'espérer que les juges administratifs feront, dans leur décision au fond, un sage usage du contrôle de proportionnalité auquel sont soumises les décisions d'expulsion<sup>22</sup>. Non seulement la menace à l'ordre public semble ici établie à la légère, mais, dans cette affaire, l'administration a fait un usage maximaliste de ses prérogatives, ce qu'on ne peut que déplorer.

Ainsi, l'usage de l'assignation à résidence, pourtant spécifiquement prévu à l'article L. 521-5 du CESEDA pour les étrangers dont l'état de santé ne permet pas leur expulsion, n'a même pas été considéré. De la même façon, la possibilité d'une hospitalisation sous contrainte, même si elle ne doit être envisagée qu'avec prudence, semble également avoir été très rapidement écartée. Le juge de première instance note en effet que l'Administration a considéré cette procédure comme inapplicable après le seul avis du médecin ayant rencontré l'intéressé au moment d'une garde-à-vue, un mois avant l'arrêté d'expulsion en cause. On ne peut que rester perplexe devant la conception malléable de l'ordre public qui semble avoir traversé cette affaire puisque le comportement d'une même personne peut avoir été considéré comme insuffisamment grave pour envisager l'application de l'article L.3213-1 du Code de la santé publique mais assez intolérable pour permettre une expulsion urgente.

La précipitation de l'Administration dans cette affaire a d'ailleurs été de nouveau sanctionnée à la suite de cette ordonnance. Saisi d'un référé-suspension

---

<sup>22</sup> CE, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem: Lebon* 152, concl. Abraham; *Rev. adm.* 1991. 239, note Ruiz-Fabri.

après la décision du Conseil d'État, le juge des référés du Tribunal administratif de Paris, dans une ordonnance du 16 juin 2015 (n°1508878) se fonde sur l'illégalité manifeste du recours à la procédure d'expulsion en urgence pour suspendre l'exécution de l'arrêté litigieux. Cette ordonnance a été frappée de pourvoi par le ministre de l'Intérieur<sup>23</sup>, mais l'on peut d'ores et déjà regretter que le Tribunal administratif de Paris n'ait pas répondu au moyen qui l'invitait à se prononcer sur la caractérisation de la menace à l'ordre public. L'usage du référé-suspension peut surprendre dans cette affaire, l'arrêté ayant déjà été exécuté, mais sa validité a été admise de longue date, au motif que la décision administrative subsiste après l'expulsion, interdisant un retour de la personne en ayant fait l'objet<sup>24</sup>.

Pour le défendeur cependant on peut craindre que cette suspension de l'exécution ne change pas grand-chose ; pas plus d'ailleurs qu'une annulation au fond. Un retour sur le territoire français suppose en effet que le consulat de France en Algérie lui remette son titre de séjour ou lui accorde un laissez-passer. En admettant même que l'état de santé du défendeur lui permette de faire les démarches nécessaires à l'exécution d'une décision favorable, la sauvegarde de l'ordre public pourrait une fois encore lui être opposée pour en refuser la délivrance.

Cette ordonnance du Conseil d'État illustre donc parfaitement la gravité des conséquences d'un arrêté d'expulsion, véritable mesure de bannissement. Comparées aux faibles garanties accordées par ailleurs aux administrés dans cette procédure on ne peut que constater que le droit des étrangers est, une fois encore, le parent pauvre de notre système de protection des libertés fondamentales.

---

<sup>23</sup> À l'heure de cette publication, la décision sur ce pourvoi n'a pas été rendue. En revanche, le Ministère de l'Intérieur a obtenu devant le Conseil d'État la suspension de l'exécution de l'ordonnance de suspension du juge des référés du Tribunal administratif de Paris aux motifs notamment qu' « eu égard au comportement récent de M. X. et du risque pour l'ordre public qu'il présente en cas de retour en France, l'exécution de l'ordonnance attaquée est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables » (CE, 2 juill. 2015, n°391189,391214).

<sup>24</sup> CE, 11 juill. 1980, *Min. Intérieur c/ Montcho: Lebon* 315 ; *AJDA* 1980. 523, chron. Feffer et Pinault ; *JCP* 1981. II. 19629, concl. Rougevin-Baville; *Rev. adm.* 1980. 607, note Bienvenu et Rials.

**Décision commentée : Conseil d'État. Juge des référés, n° 389959.**

ECLI:FR:CEORD:2015:389959.20150507

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

OCCHIPINTI, avocat(s)

Lecture du jeudi 7 mai 2015

Vu la procédure suivante :

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

M. A...B...a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en premier lieu, de suspendre l'exécution de l'arrêté d'expulsion en date du 10 avril 2015 ainsi que de l'arrêté du même jour fixant le pays de renvoi pris à son encontre par le ministre de l'intérieur, en deuxième lieu, qu'il soit enjoint à l'administration de lui restituer sans délai son titre de séjour et, en dernier lieu, qu'il soit enjoint aux autorités consulaires de prendre toutes mesures de nature à permettre son retour immédiat en France, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter du huitième jour suivant la notification de l'ordonnance à intervenir. Par une ordonnance n° 1506941 du 30 avril 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution des arrêtés du ministre de l'intérieur et enjoint aux autorités consulaires de prendre toutes mesures de nature à permettre le retour en France de M. B...

Par un recours enregistré le 5 mai 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : 1°) d'annuler cette ordonnance ; 2°) de rejeter les conclusions présentées en première instance.

Il soutient que :

- il n'a commis aucune illégalité manifeste en estimant que la présence de M. B... sur le territoire français constituait une menace grave pour l'ordre public ;
- dès lors, l'arrêté litigieux ne porte aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales dont se prévaut l'intéressé ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 mai 2015, M. B... conclut au rejet du recours et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie ;
- l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et de venir, au droit au respect de sa vie privée et familiale et au droit de ne pas être soumis à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a estimé qu'aucun élément circonstancié n'établissait de menace grave à l'ordre public et que, partant, l'arrêté litigieux était entaché d'une illégalité manifeste ;
- en ordonnant son expulsion sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en dépit de son état de santé, le ministre de l'intérieur a commis une illégalité manifeste au vu du 5° de l'article L. 521-3 du même code ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de l'intérieur et, d'autre part, M. B...;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 7 mai 2015 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- les représentantes du ministre de l'intérieur ; - Me Occhipinti, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M.B... ; - les représentants de M.B... ;  
à l'issue de laquelle le juge des référés a décidé de prolonger l'instruction jusqu'au 7 mai 2015 à 17 heures ;

Vu : - la Constitution ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; - le code de justice administrative ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures " ;

2. Considérant qu'en vertu de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, il appartient au juge administratif des référés d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale ; que l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de cet article est ainsi subordonné au caractère grave et manifeste de l'illégalité à l'origine d'une atteinte à une liberté fondamentale ;

3. Considérant qu'il résulte de l'instruction que M.B..., de nationalité algérienne, né en 1980, est entré en France en 2004 ; qu'après plusieurs certificats de résidence portant la mention " vie privée et familiale " d'une durée d'une année, le préfet du Val d'Oise lui a délivré, le 7 novembre 2014, un certificat de résidence d'une durée de dix ans en qualité d'étranger malade ; que, par un arrêté du 10 avril 2015, le ministre de l'intérieur a ordonné son expulsion du territoire français en urgence absolue sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 522-1 du code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) au motif que sa présence en France constituait une menace grave pour l'ordre public ; que l'intéressé a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté et à ce qu'il soit enjoint aux autorités consulaires de prendre toutes mesures de nature à permettre son retour en France ; que le ministre de l'intérieur relève appel de l'ordonnance du 30 avril 2015 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a fait droit à cette demande ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile : " Sous réserve des dispositions des articles L. 521-2, L. 521-3 et L. 521-4, l'expulsion peut être prononcée si la présence en France d'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public " ; que l'autorité compétente pour prononcer une telle mesure de police administrative, qui a pour objet de prévenir les atteintes à l'ordre public qui pourraient résulter du maintien d'un étranger sur le territoire français, doit caractériser l'existence d'une menace grave au vu du comportement de l'intéressé et des risques objectifs que celui-ci fait peser sur l'ordre public ;

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction et des éléments recueillis au cours de

l'audience publique que M. B...souffre d'une grave schizophrénie paranoïde qui suscite chez lui des comportements obsessionnels et des crises de délire ; qu'un certain nombre de pièces du dossier, en particulier les notes blanches et les témoignages produits par le ministère de l'intérieur, attestent sa présence injustifiée, depuis le mois de janvier 2015, auprès de plusieurs lieux appartenant à la communauté juive ; qu'ainsi, il a tenté de s'introduire dans l'enceinte d'une synagogue située rue de la Roquette à Paris, le 10 janvier 2015, puis à l'intérieur d'une école juive située dans le 17<sup>e</sup> arrondissement de Paris, le 14 janvier 2015 ; qu'au cours des journées des 5 et 6 avril 2015, il a été repéré aux abords de trois synagogues situées dans les 9<sup>e</sup>, 14<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> arrondissements de Paris ; que, par ailleurs, le 10 mars 2015, l'intéressé a manifesté un comportement violent à l'encontre d'agents de la force publique, entraînant sa garde à vue puis l'engagement d'une procédure pour outrage à personne dépositaire de l'autorité publique ; qu'alors même qu'elle est revenue sur certains éléments de la déclaration qu'elle a spontanément faite auprès des services de police, le 9 février 2015, pour signaler un risque de radicalisation de son frère, la sœur de l'intéressé confirme la gravité de son état psychique et les délires obsessionnels qui en découlent ; que le ministre de l'intérieur pouvait légalement prendre en compte l'état de santé mental de M. B...comme un élément de nature à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public, alors même que cet état n'avait pas atteint un degré de gravité suffisant pour justifier son hospitalisation d'office ; que, dans ces conditions, et compte tenu du contexte marqué par une recrudescence des actes antisémites, le ministre de l'intérieur n'a pas commis d'illégalité manifeste en estimant, au vu de l'ensemble des éléments de fait relevés ci-dessus et du comportement de M. B... qu'ils caractérisent, que la présence de l'intéressé en France constituait objectivement une menace grave pour l'ordre public ; qu'il suit de là que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Paris s'est fondé, pour faire droit à la demande qui lui était présentée, sur l'illégalité manifeste qui entacherait l'arrêté du 10 avril 2015 en l'absence de menace grave pour l'ordre public ;

6. Considérant qu'il appartient au juge des référés du Conseil d'Etat, saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'autre moyen de la demande présentée devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : " Ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes : (...) 5° L'étranger résidant habituellement en France dont

l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle appréciée par l'autorité administrative après avis du directeur général de l'agence régionale de santé " ; que s'il n'est pas contesté que l'état de santé de M.B..., qui le place dans une situation de particulière détresse, est d'une réelle gravité et nécessite une prise en charge médicale, il ne résulte pas de l'instruction que le ministre de l'intérieur aurait commis une illégalité

manifeste en estimant, notamment au vu de l'avis en ce sens du médecin de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France du 4 juillet 2014, que l'intéressé pouvait bénéficier d'un traitement approprié en Algérie et que, partant, il ne relevait pas de la catégorie des étrangers protégés visée par les dispositions précitées ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a fait droit à la demande présentée par M. B...sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que les conclusions présentées par M. B...sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par voie de conséquence, qu'être également rejetées ;

**O R D O N N E :** -----

Article 1er : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris en date du 30 avril 2015 est annulée.

Article 2 : La demande présentée par M. B...devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris et ses conclusions présentées devant le Conseil d'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'intérieur et à M. A... B...