CONSEIL D'ÉTAT

Étude à la demande du Premier ministre

20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous

Projet examiné en SRE le 21/02/2020
Projet examiné en AGP le 05/03/2020

SOMMAIRE

SOMMAIRE 1

Introduction 5

Première Partie – Considérations liminaires 7

1.1. Le contentieux des étrangers est, à plusieurs égards, au cœur de la mission du juge administratif 7

1.1.1. Un contentieux administratif par nature, lié au contentieux, judiciaire par nature, de la privation de liberté 7

1.1.2. Un contentieux à fort enjeu humain, administratif et juridique 8

1.1.3. Un contentieux représentant une part substantielle et croissante de l'activité de la juridiction administrative 9

1.2. L'efficacité des procédures juridictionnelles ne peut être appréhendée indépendamment de celle de l'action administrative 9

1.2.1. Le contrôle contentieux ne peut porter que sur des questions préalablement instruites et appréciées par l'administration 10

1.2.2. Les très brefs délais impartis au juge pour statuer n'ont de sens que si des perspectives d'éloignement sont effectivement proches 10

1.2.3. Les dysfonctionnements administratifs ont des conséquences démultipliées sur le contentieux 11

1.3. La recherche d'une plus grande efficacité du traitement du contentieux des étrangers ne peut faire abstraction de trois évidences 11

1.3.1. Assigner par la loi des objectifs de réduction des délais d'examen de la situation des étrangers ne suffit pas pour les atteindre effectivement 12

1.3.2. Le recours est une garantie et le temps du procès constitue une phase procédurale normale, avec une durée minimum incompressible 13

1.3.3. La situation d'un étranger présent sur le territoire ne cesse d'évoluer avec le temps 14

Deuxième partie – Des procédures excessivement complexes, partiellement inadaptées et inutilement répétées 15

2.1. Les procédures juridictionnelles en matière de droit des étrangers souffrent d'une complexité excessive 15

2.1.1. La complexité du contentieux des étrangers tient d'abord à la multiplicité des procédures juridictionnelles et des délais applicables 15

2.1.2. La complexité du contentieux des étrangers tient également à la rédaction des textes qui le régissent 18

2.1.3. L'articulation de procédures juridictionnelles distinctes continue de poser des difficultés 18

2.1.3.1. L'articulation entre les interventions du juge administratif et du juge judiciaire est aujourd'hui globalement stabilisée mais mériterait d'être fluidifiée *19*

2.1.3.2. La combinaison des interventions du juge administratif de droit commun et du juge de l'asile comprend encore d'inutiles complexités *20*

2.2. La conciliation des impératifs d'effectivité du droit au recours, d'efficacité et de rapidité des procédures et de bonne administration de la justice n'est pas pleinement assurée **22**

2.2.1. L'exigence de célérité des procédures contraint parfois excessivement l'effectivité du droit au recours 22

2.2.2. Les délais de traitement juridictionnel sont en décalage avec les exigences réelles de l'action administrative et sont inégalement tenus 23

2.2.2.1. Les contraintes de célérité qui pèsent sur le juge administratif ne sont pas corrélées avec les perspectives réelles d'éloignement des étrangers concernés *24*

2.2.2.2. La juridiction administrative ne parvient pas à tenir l'ensemble des délais qui lui sont imposés *24*

2.3. L'examen partiel de la situation des étrangers par l'administration et certaines inadaptations procédurales conduisent à la répétition des recours contentieux **27**

2.3.1. L'administration examine souvent la situation d'un étranger au regard du droit au séjour par itérations successives 27

2.3.2. Le contentieux des demandeurs d'asile fait l'objet de procédures partiellement inadaptées à ses caractéristiques 27

2.4. Certains dysfonctionnements administratifs ont des répercussions sur les procédures contentieuses **30**

2.4.1. Un contentieux se développe pour accéder aux guichets de l'administration ou obtenir qu'elle statue dans les délais qui s'imposent à elle 30

2.4.2. L'échange d'informations entre les administrations avec lesquelles les étrangers sont en contact est encore perfectible 31

2.4.3. Si la sécurité juridique de ses décisions est satisfaisante, l'administration rencontre aujourd'hui des difficultés croissantes pour assurer sa défense contentieuse 32

2.4.4. Les modes alternatifs de règlement des litiges ne réduisent guère le volume du contentieux 33

Troisième partie – Des procédures plus simples, plus fluides et plus exhaustives 35

3.1. Rationaliser le contentieux des étrangers en passant d'une douzaine à trois procédures juridictionnelles, adaptées à leur réel degré d'urgence **35**

3.1.1. Une procédure ordinaire et deux procédures d'urgence 35

3.1.2. Adapter les procédures à leur réel degré d'urgence 38

3.2. Procéder, dès le stade administratif, à un examen plus complet de la situation des étrangers au regard du droit au séjour **42**

3.2.1. La décision administrative sur le séjour doit se prononcer au regard de l'ensemble des motifs d'attribution d'un titre de séjour 42

3.2.2. La transformation de l'office du juge du séjour et de l'éloignement en juge de plein contentieux doit être écartée, au bénéfice d'un approfondissement de l'usage des pouvoirs dont dispose le juge de la légalité.....45

3.3. Renforcer l'efficacité de l'intervention du juge 48

3.3.1. Parfaire l'articulation de l'intervention du juge du séjour et de l'éloignement avec celles du juge des libertés et de la détention et du juge de l'asile 48

3.3.2. Parvenir au plein respect des délais de jugement 50

3.3.3. Lever certains obstacles au bon déroulement des procédures juridictionnelles.....51

3.4. Améliorer le fonctionnement de la chaîne administrative afin de prévenir d'inutiles contentieux.....53

Conclusion 57

Synthèse des propositions..... 59

Annexes..... 61

Annexe 1 – Lettre de mission.....63

Annexe 2 – Composition du groupe de travail.....65

Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées ou auditionnées 67

Annexe 4 : Tableau de présentation des procédures du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État 71

Annexe 5 : Éléments statistiques sur le contentieux des étrangers devant les tribunaux administratifs.....79

Annexe 6 : Éléments statistiques sur le contentieux des étrangers devant les cours administratives d'appel.....81

Annexe 7 : Éléments de droit comparé relatifs à certaines procédures en Allemagne et au Royaume-Uni (centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État) 83

Introduction

Par lettre du 31 juillet 2019, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de procéder à une étude de l'ensemble des règles qui régissent le contentieux des étrangers, afin de déterminer les mesures, réglementaires et législatives, susceptibles de simplifier ces procédures et d'en améliorer l'efficacité.

Le champ de cette étude est circonscrit au contentieux des étrangers, entendu comme le jugement des litiges dont l'objet porte sur une décision relative à l'entrée, au séjour en France ou à l'éloignement d'un ressortissant étranger, ou sur un acte accessoire à une telle décision. Si l'articulation entre les interventions du juge judiciaire, du juge administratif de droit commun et du juge de l'asile ne peut être ignorée, l'étude est centrée sur les procédures juridictionnelles devant le juge administratif de droit commun, juge de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers.

Ces procédures sont en constante évolution : les modifications législatives répétées du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ont, le plus souvent, inclus un volet relatif aux règles contentieuses. Celles-ci sont, avec le temps, devenues d'une rare complexité, non seulement du fait de la multiplication des règles particulières mais aussi en raison des répétitions, renvois et dérogations multiples qui émaillent le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

C'est avant tout pour tenter de remédier à cette complexité que la demande d'étude a été adressée au Conseil d'État. Celle-ci entend aussi rechercher une plus grande efficacité des procédures juridictionnelles. A cet égard, il doit être souligné que cette efficacité ne saurait se réduire à la seule rapidité de jugement ; l'objectif, plus largement, est de rendre une justice de qualité, offrant toutes les garanties du droit à un recours effectif et donnant un cadre jurisprudentiel fiable à l'action administrative.

L'étude a été conduite dans un cadre de droit européen et de droit constitutionnel constant, en tenant notamment compte des rôles respectifs du juge administratif et du juge judiciaire. Conformément à la demande du Premier ministre, elle a également raisonné à organisation des structures et des compétences administratives inchangée, et en tenant compte de la spécialisation du juge de l'asile telle qu'elle existe.

Le Conseil d'État a estimé que ne pouvait pas entrer dans le champ de cette étude générale sur le contentieux des étrangers l'examen de la situation particulière des collectivités d'outre-mer, en particulier celle de la Guyane et de Mayotte. Les spécificités de la situation de ces collectivités sont telles qu'elle appelle, au moins en partie, des réponses propres, qui ne peuvent être définies que sur la base d'un travail spécifique et approfondi sur place ; elle est un sujet d'étude à part entière.

Il a également paru au Conseil d'État que les enjeux soulevés par l'aide juridictionnelle, qui ont des conséquences particulières en matière de contentieux des étrangers où le bénéfice de cette aide est souvent sollicité, ne pouvaient être

appréhendés par le seul prisme du droit des étrangers. Cette question mériterait une analyse dédiée et une réponse globale, tenant compte de l'ensemble des contentieux qui sont soumis à la juridiction administrative.

Pour répondre à la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a constitué un groupe de travail, principalement composé de juges administratifs et incluant la participation de magistrats judiciaires et d'un professeur des universités. Le groupe de travail s'est efforcé d'auditionner l'ensemble des personnes concernées par le sujet de l'étude (notamment les administrations, les organisations de magistrats et d'avocats, les associations) ; il a également interrogé directement, par la voie d'un questionnaire écrit, l'ensemble des présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Enfin, il a procédé à quelques visites de terrain, afin de mieux appréhender la réalité administrative qui donne lieu au contentieux des étrangers.

Tout au long de ces auditions et de ces visites, le groupe de travail a rencontré des interlocuteurs dont l'engagement, la compétence et le dévouement forcent l'admiration. Magistrats, agents de greffe, avocats, administrations comme associations font preuve d'un investissement dans leurs rôles respectifs qui dépasse le simple accomplissement de leurs missions ; tous disposent, par leur expérience, d'un regard et d'un recul sur les enjeux du contentieux des étrangers qui sont riches d'enseignements ; tous se sont montrés à la fois lucides et ouverts au dialogue. Le groupe de travail a aussi observé une administration qui, en dépit de moyens parfois maigres, est mobilisée, sait s'adapter, ne cesse d'innover pour faire face à une situation migratoire sans précédent à laquelle elle n'était guère préparée.

L'importance prise par le contentieux des étrangers devant les juridictions administratives résulte en effet d'une situation migratoire qui conduit à la prise d'un très grand nombre de décisions administratives, très souvent contestées par les intéressés lorsqu'elles sont défavorables. En 2019, plus de 130 000 demandes d'asile ont été enregistrées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), soit plus de deux fois plus qu'il y a dix ans. Près de 4,3 millions de visas ont été demandés en 2019, contre moins de 2,5 millions il y a dix ans. Le nombre d'obligations de quitter le territoire français était en 2019 de 123 000, soit 50% de plus qu'il y a dix ans. 24 000 mesures d'éloignement ont été exécutées en 2019, dont 19 000 éloignements forcés. Le nombre de décisions de transfert prises sur le fondement du règlement « Dublin III »[1] s'est quant à lui élevé à 23 500 en 2019[2]. L'action quotidienne de l'administration dans ce contexte doit, assurément, être saluée.

Au terme de ses travaux, le groupe de travail a préparé la présente étude, qui a été soumise à la section du rapport et des études avant d'être adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État.

---

1 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

2 Source des données de ce paragraphe : ministère de l'intérieur.

Première Partie – Considérations liminaires

Avant de procéder au constat des difficultés que rencontrent aujourd'hui les procédures en matière de contentieux des étrangers et d'envisager des possibilités d'évolution, le Conseil d'État entend formuler quelques remarques de portée générale sur ce contentieux, le cadre dans lequel il s'inscrit et l'horizon de toute réforme en cette matière.

A cet égard, on ne peut d'abord que constater que ce contentieux est d'une particulière importance pour le juge administratif, parce qu'il est au cœur de sa mission et au centre de son activité quotidienne (1.1). Il faut ensuite souligner que le contentieux des étrangers ne peut être envisagé indépendamment de l'activité de l'administration qu'il conduit à contrôler (1.2). Enfin, rechercher une efficacité accrue de son traitement suppose de ne pas perdre de vue certaines de ses caractéristiques structurantes et certains des objectifs essentiels auxquels il répond (1.3).

1.1. Le contentieux des étrangers est, à plusieurs égards, au cœur de la mission du juge administratif

1.1.1. Un contentieux administratif par nature, lié au contentieux, judiciaire par nature, de la privation de liberté

Le contentieux des étrangers relève du cœur de mission de la juridiction administrative. Il conduit à apprécier la légalité de décisions prises dans le cadre d'une activité de police administrative qui appartient par nature à l'État et qui met en œuvre de très fortes prérogatives de puissance publique. Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a rappelé à plusieurs reprises, l'annulation ou la réformation de telles décisions relève, dans la conception française de la séparation des pouvoirs, de la compétence du juge administratif (v. Cons. const., 28 juillet 1989, n° 89-261 DC ; Cons. const., 4 octobre 2019, n° 2019-807 QPC).

Dans l'exercice de cette mission constitutionnelle, le juge administratif contrôle l'activité de l'administration sans se substituer à elle. Il est pleinement, mais seulement, garant du strict respect de la légalité par l'administration ; il statue en droit, en tenant compte de la marge d'appréciation dont celle-ci dispose pour prendre certaines décisions.

Les étrangers étant susceptibles d'être privés de liberté en vue de leur éloignement d'office du territoire, en vertu des dispositions législatives qui régissent le placement en rétention, la mission constitutionnelle du juge administratif s'articule par ailleurs avec celle du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle (v. not. Cons. const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC). Deux juges, relevant de chacun des deux ordres de juridiction, sont ainsi régulièrement appelés à connaître de la situation d'une même personne, parfois dans de très brefs délais, afin de se prononcer, l'un sur la légalité des décisions administratives adoptées à son égard, l'autre sur la privation de liberté.

C'est là une particularité du contentieux des étrangers, qui découle directement de la conception française de la séparation des pouvoirs et suppose, pour une bonne administration de la justice, d'assurer la meilleure coordination possible des interventions du juge judiciaire (le juge des libertés et de la détention) et du juge administratif.

1.1.2. Un contentieux à fort enjeu humain, administratif et juridique

Les litiges dont est saisi le juge administratif en cette matière le conduisent régulièrement à assurer la conciliation concrète de principes constitutionnels et conventionnels éminents : le contentieux des étrangers est à la croisée de la lutte contre l'immigration irrégulière, qui participe à la sauvegarde de l'ordre public (Cons. const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC), et de nombre de droits fondamentaux, au premier rang desquels le droit d'asile, le droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants ou le droit au respect de la vie privée et familiale. Plus souvent que dans d'autres matières, le juge doit ainsi se prononcer sur le respect, par l'administration, des droits fondamentaux, ce qui suppose de porter des appréciations qui peuvent être délicates, tant dans le discernement de la réalité des situations individuelles que dans la mesure de la proportionnalité des atteintes portées à ces droits.

Cet office est d'autant plus délicat que le juge a face à lui des personnes vulnérables. Souvent, les requérants disposent de faibles ressources, ne maîtrisent pas le français et n'ont qu'une compréhension limitée de la contrainte légitime dont ils font l'objet en un laps de temps très court. Ils ont pu connaître, au cours d'un parcours migratoire complexe, de grandes souffrances. L'asymétrie qui existe habituellement entre les deux parties au procès administratif (le requérant et l'administration) s'en trouve, en cette matière, sensiblement accrue. Elle fait peser une responsabilité supplémentaire sur le juge administratif, à laquelle s'ajoute celle, plus lourde encore, qui résulte de l'enjeu souvent déterminant de sa décision pour le requérant : rares sont les jugements administratifs qui emportent des conséquences aussi décisives sur la vie des demandeurs.

Pour cette raison notamment, les requérants peuvent, dans ce contentieux plus qu'ailleurs, tenter de se prévaloir de faits qui ne correspondent pas à la réalité. Comme l'administration avant lui, le juge administratif est souvent confronté, en cette matière, à la présentation de requêtes, pièces ou éléments à l'authenticité douteuse. En conséquence, les faits qui lui sont soumis peuvent présenter un caractère incertain, ce qui rend nécessairement plus difficile l'appréciation que doit porter le juge sur la légalité des décisions de l'administration.

Enfin, outre l'importance de ces enjeux juridiques et humains, le contentieux des étrangers a la particularité de focaliser l'attention de l'administration, des pouvoirs publics et de l'opinion publique. La régularité des interventions du législateur en matière de droit des étrangers et de droit d'asile suffit à souligner l'importance que revêt le sujet dans le débat politique. La brièveté des délais de procédure, leur modification répétée et la croissance de l'activité décisionnaire de l'administration manifestent en outre l'intensité de l'exigence de rapidité et d'efficacité qui pèse sur le juge administratif en la matière, en particulier quand le sens mais aussi le délai d'intervention de sa décision conditionnent l'éloignement effectif d'un étranger en situation irrégulière.

Le contentieux des étrangers confie ainsi au juge administratif un rôle déterminant à la fois pour la situation du requérant, pour la garantie des droits fondamentaux et pour l'effectivité de la conduite de la politique gouvernementale en la matière. Aucun de ces enjeux n'est propre à ce contentieux ; mais leur acuité est ici particulièrement forte.

1.1.3. Un contentieux représentant une part substantielle et croissante de l'activité de la juridiction administrative

Numériquement, le contentieux des étrangers est, de loin, le principal type de contentieux dont les juridictions administratives de première instance et d'appel sont saisies : en 2019, il a représenté plus de 40 % des affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs, soit 94 260 affaires, et plus de 50 % de celles enregistrées devant les cours administratives d'appel, soit 18 086 affaires. En comparaison, le deuxième type de contentieux le plus important, celui de la fonction publique devant les tribunaux administratifs et le contentieux fiscal devant les cours administratives d'appel, ne représentaient respectivement que 9,4 % et 11,6 % des affaires enregistrées en 2019. Devant le Conseil d'Etat, si le contentieux des étrangers est d'une moindre ampleur (2 085 affaires enregistrées en 2019) et d'une nature différente (car il s'agit pour l'essentiel d'un contentieux de cassation), il est à noter qu'il représente aujourd'hui environ 20 % de l'ensemble des affaires enregistrées, contre 13 % en 2014.

La part du contentieux des étrangers dans l'activité de la juridiction administrative est, en outre, de plus en plus importante, car le nombre de requêtes devant les tribunaux et les cours croît sensiblement plus vite en cette matière que dans les autres. En 2009, le contentieux des étrangers ne représentait qu'un peu plus de 43 000 affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs (soit 25 % de l'ensemble des affaires enregistrées) et environ 12 500 affaires devant les cours administratives d'appel (44 % des affaires enregistrées) ; ainsi le volume de ce contentieux, tribunaux et cours confondus, a-t-il doublé en dix ans, quand l'ensemble du contentieux administratif augmentait de 33 %. Sur la période, l'augmentation des saisines du juge administratif s'explique ainsi essentiellement (à hauteur de 80 %) par l'accroissement du contentieux des étrangers.

Il faut également rapprocher de ce contentieux celui de l'asile qui relève uniquement de la Cour nationale du droit d'asile : celle-ci a enregistré 59 091 affaires en 2019, contre 25 040 dix ans plus tôt.

Au total, le contentieux des étrangers occupe une place toujours plus prégnante dans l'activité du juge administratif. Si le nombre des affaires traitées rend possible de réaliser des économies d'échelle en raison de la récurrence de certaines des questions de droit posées, faire face aux flux contentieux en matière de droit des étrangers demeure un défi quotidien pour les juridictions administratives.

1.2. L'efficacité des procédures juridictionnelles ne peut être appréhendée indépendamment de celle de l'action administrative

Parce qu'il est souvent déterminant pour l'exécution effective des décisions d'éloignement adoptées par l'administration, le contentieux des étrangers fait l'objet de procédures particulières et accélérées. La demande d'étude adressée au Conseil d'État vise à déterminer les voies d'amélioration de l'efficacité de l'intervention du

juge et, à travers elle, de l'efficacité des politiques publiques dans ce domaine qui, selon les termes de la demande, « suppose de pouvoir statuer rapidement, et de manière définitive, sur la situation des étrangers au regard du droit au séjour ».

L'intervention du juge et son efficacité ne peuvent cependant être appréhendées *ex nihilo*, sans lien avec l'action de l'administration et sa propre efficacité, qui les conditionnent largement.

1.2.1. Le contrôle contentieux ne peut porter que sur des questions préalablement instruites et appréciées par l'administration

L'examen de la situation des étrangers au regard du droit au séjour est, au premier chef, l'objet de l'action administrative ; la mission du juge est de contrôler cette action. Ainsi, de même que le volume du contentieux est la conséquence du volume de la pratique administrative, de même le champ de ce qui est soumis au juge dépend directement de l'objet et de la portée des décisions contestées. Le juge, en effet, se prononce pour l'essentiel sur les questions sur lesquelles l'administration a, en premier lieu, pris parti ; de sorte que le contenu de la décision administrative définit en principe le champ du débat contentieux.

En conséquence, viser à ce qu'il soit statué sur la situation des étrangers au regard du droit au séjour de la façon la plus complète et la plus définitive possible suppose de traiter à la fois de la procédure administrative et de la procédure contentieuse afin que, dès la phase administrative, la situation des étrangers soit appréhendée aussi complètement que possible.

1.2.2. Les très brefs délais impartis au juge pour statuer n'ont de sens que si des perspectives d'éloignement sont effectivement proches

Similairement, la rapidité de l'examen de la situation des étrangers au regard du droit au séjour doit être appréhendée en tenant compte tant de la procédure contentieuse que de la procédure administrative qui lui est antérieure. Le temps juridictionnel vient toujours s'ajouter au temps administratif qui l'a précédé. La célérité d'ensemble de la procédure ne saurait donc reposer seulement sur la contraction du temps juridictionnel.

En outre, la phase contentieuse ne doit être soumise aux exigences de l'urgence que dans les hypothèses où l'action administrative ou la situation des intéressés le nécessitent vraiment : l'urgence ne peut être généralisée sans considération de l'exigence réelle qu'une décision juridictionnelle soit rendue dans des délais extrêmement brefs.

A cet égard, en dépit de l'importance de ses enjeux (v. supra 1.1.2), le contentieux des étrangers tend à inspirer à de nombreux magistrats administratifs un sentiment d'inutilité de leur action : les délais dans lesquels il leur est demandé de statuer sur des mesures d'éloignement sont très contraints alors que l'administration n'est pas

toujours en mesure de procéder à l'exécution forcée de ses décisions (en métropole, en 2018, seules 12,4 % des OQTF ont été exécutées[3]).

L'exigence renforcée d'efficacité et de célérité de la phase juridictionnelle, au-delà des principes de bonne administration de la justice, ne peut, en réalité, avoir du sens que si elle a une utilité réelle dans la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Elle ne saurait, en conséquence, être définie et mesurée de façon abstraite : si le juge administratif doit prendre sa part des efforts visant à renforcer l'efficacité de l'action publique, les dérogations aux règles procédurales de droit commun doivent être strictement nécessaires au renforcement de cette efficacité.

1.2.3. Les dysfonctionnements administratifs ont des conséquences démultipliées sur le contentieux

Enfin, le contentieux administratif ayant pour vocation de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative, il est naturellement alimenté, au-delà de la contestation sur le fond des décisions de l'administration, de tous les dysfonctionnements matériels de cette dernière.

Une part non négligeable du contentieux des étrangers a aujourd'hui pour seul objet de résoudre des questions purement matérielles, telles que l'accès à l'administration par l'obtention d'un rendez-vous ou le respect d'un délai. De tels contentieux régressent et disparaissent mécaniquement dès lors que l'efficacité de l'action administrative s'accroît ; cela permet alors de réduire le volume contentieux et, par voie de conséquence, d'accélérer le traitement contentieux de la situation des étrangers au regard du droit au séjour. A l'inverse, la multiplication des difficultés matérielles lors de la phase administrative conduit à augmenter artificiellement les recours juridictionnels et ainsi à ralentir l'action du juge et l'examen sur le fond des litiges relatifs au séjour et à l'éloignement, ce qui rejaillit *in fine* sur l'efficacité de l'action administrative.

En somme, l'intervention du juge est d'autant plus efficace que l'administration est en mesure de faire face à ses propres contraintes ; et l'amélioration du fonctionnement journalier de l'administration a des répercussions directes sur le fonctionnement des juridictions.

1.3. La recherche d'une plus grande efficacité du traitement du contentieux des étrangers ne peut faire abstraction de trois évidences

La recherche d'une plus grande efficacité de l'intervention du juge, comme toute réforme du contentieux administratif des étrangers, ne peut ignorer certaines évidences, qui structurent la réalité des situations sur lesquelles on entend agir et qui sont autant d'enjeux et de problématiques auxquels il doit être répondu en même temps.

3 Source : données fournies par le ministère de l'intérieur à la commission des finances de l'Assemblée nationale, v. Assemblée nationale, annexe n° 28 au rapport n° 1990, 2019.

1.3.1. Assigner par la loi des objectifs de réduction des délais d'examen de la situation des étrangers ne suffit pas pour les atteindre effectivement

La rapidité du jugement des litiges étant dans l'intérêt de l'administration, qui engage parfois des moyens importants dans l'attente de la décision juridictionnelle, comme dans celui du justiciable de bonne foi, les réformes successives des règles de procédure contentieuse ont notamment conduit à imposer des délais de jugement particulièrement brefs. De même, le législateur et le pouvoir réglementaire ont entendu encadrer l'action de l'administration de façon à ce qu'elle statue aussi rapidement que possible sur la situation des demandeurs d'asile ou sur les demandes de titre de séjour.

La réduction des délais administratifs et contentieux ne peut toutefois se résumer à une modification des textes : chaque diminution nouvelle des délais pour statuer, au stade administratif ou contentieux, implique, pour l'administration ou pour le juge, une contrainte supplémentaire d'organisation et de fonctionnement. A un certain stade, les contraintes matérielles de l'action administrative ou juridictionnelle rendent impossible de réaliser, en pratique, ce que la norme a énoncé en droit : la réalité « décroche » alors de la règle, qui en perd l'essentiel de sa portée normative.

Il est donc important de tenir compte des capacités réelles de l'administration et des juridictions. A cet égard, on ne peut que souligner la très grande difficulté des services préfectoraux à faire face, dans les différents délais imposés par le droit national ou européen et en l'état des moyens dont ils disposent, aux obligations d'enregistrement et de traitement des demandes émanant d'étrangers. Des efforts importants ont été consentis au cours des dix dernières années pour renforcer les effectifs des préfectures affectés en services étrangers (ils ont augmenté de 56 % quand les effectifs globaux diminuaient de 13 %)[4] ; mais la capacité de ces différents services à tenir les délais qui leur sont fixés et traiter les flux de demandes qui leur sont adressées demeure extrêmement fragile. Si des évolutions juridiques sont de nature à contribuer à l'amélioration de l'efficacité de leur action, une telle amélioration dépend certainement d'abord d'un renforcement de leurs capacités.

S'agissant de l'activité juridictionnelle, le contentieux des étrangers ne peut être appréhendé de façon totalement indépendante de l'ensemble du contentieux dont les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont à traiter. Car réduire les délais de jugement dans un domaine du contentieux conduit nécessairement, toutes choses égales par ailleurs, à allonger les délais de jugement dans les autres domaines du contentieux. Un tel phénomène d'éviction est clairement observé à propos du contentieux des étrangers : les délais constatés de jugement des affaires dans les matières qui ne sont pas soumises à des délais raccourcis ont tendance à s'allonger à mesure qu'ils diminuent pour le contentieux des étrangers. Si certains contentieux peuvent être considérés comme prioritaires et faire l'objet en conséquence de délais de jugement spéciaux (c'est-à-dire raccourcis), il est important de mesurer l'effet induit de telles mesures sur les autres contentieux, en tenant compte des différents délais de jugement applicables aux contentieux administratifs et de la nécessité de juger toute affaire dans un délai raisonnable.

[4] Source : ministère de l'intérieur

Pour l'ensemble de ces raisons, la réduction des délais dans lesquels l'administration et le juge doivent statuer est une mesure qui doit être maniée avec précaution, afin de conserver une prise sur la réalité, de ne pas fixer des objectifs inatteignables et d'éviter de trop forts effets d'éviction.

1.3.2. Le recours est une garantie et le temps du procès constitue une phase procédurale normale, avec une durée minimum incompressible

De façon générale, l'étape du contentieux doit être acceptée et prise en compte comme une phase normale du traitement de la situation d'un étranger au regard du droit au séjour et de son éventuel éloignement.

Le nombre de recours devant la juridiction administrative n'est pas nécessairement, en lui-même, le symptôme d'un dysfonctionnement. Il résulte, fondamentalement, de l'importance quantitative de la production administrative de décisions défavorables et du taux élevé de conflictualité propre à la matière, qui s'explique lui-même par l'enjeu des litiges pour les intéressés. Or, à politique migratoire constante, ces variables ne sont guère susceptibles d'évoluer. Dans ces conditions, il paraît peu crédible de rechercher une diminution sensible du volume du contentieux par une réforme de son organisation ou de son mode de traitement.

Il y a lieu, au contraire, de regarder le contentieux comme une partie intégrante du processus au cours duquel il est statué sur la situation d'un étranger au regard du droit au séjour. Dans ce cadre, un droit au recours effectif doit être garanti en toute circonstance : une réduction des flux contentieux ne saurait être recherchée par la création ou le maintien d'obstacles pratiques ou juridiques à la possibilité effective de saisir le juge.

De même, la procédure doit concilier l'objectif de célérité du traitement de ces contentieux et les exigences de bonne administration de la justice. Les étrangers, quelle que soit leur situation au regard du droit au séjour, sont, au regard de la justice, les usagers d'un service public. Les règles procédurales ne doivent, en conséquence, pas subir d'autres adaptations que celles qui sont rendues nécessaires pour la satisfaction d'un intérêt général, tel que l'urgence à statuer. A cet égard, la collégialité des décisions de justice, gage de sécurité pour le juge et d'impartialité pour les parties, paraît devoir, eu égard aux enjeux particuliers du contentieux des étrangers et sauf urgence justifiée, être préservée autant qu'il est possible.

Par ailleurs, il vient nécessairement un stade où les délais de jugement ne peuvent plus être réduits : juger de la légalité d'un refus de titre de séjour et d'une mesure d'éloignement suppose de convoquer une audience, ce qui implique, en cas de rétention, une escorte, la présence d'un avocat et celle d'un interprète, d'instruire l'affaire et de se livrer aux appréciations nécessaires pour trancher les questions juridiques et factuelles qu'elle soulève. L'ensemble de la procédure exige ainsi un délai incompressible.

En somme, si la rationalisation des procédures juridictionnelles, leur célérité et leur bonne articulation doivent être recherchées, cette recherche d'efficacité ne peut se faire au détriment du droit d'exercer effectivement un recours juridictionnel et des garanties nécessaires au maintien d'une justice de qualité.

1.3.3. La situation d'un étranger présent sur le territoire ne cesse d'évoluer avec le temps

Il est enfin important de ne pas perdre de vue qu'un étranger présent sur le territoire français a, comme toute personne, une situation personnelle, familiale et le cas échéant professionnelle qui ne cesse d'évoluer. Le temps qui passe est ainsi de nature à modifier sa situation au regard du droit au séjour ou du droit d'asile, qui ne peut donc être considérée comme étant définitivement cristallisée ou figée au moment de sa demande de titre de séjour ou d'asile.

Il en résulte d'abord que plus le temps mis par l'administration à instruire une telle demande est long, plus la décision prise sur cette demande risque de se trouver en décalage avec la réalité ; il en va exactement de même à propos du temps mis par le juge pour statuer sur un recours contre la décision de l'administration. C'est là ce qui explique l'intention de réduire le délai dans lequel il est statué sur la situation d'un étranger.

Il en résulte aussi que, lorsque, à la suite d'un refus de séjour, une mesure d'éloignement est adoptée mais n'est pas exécutée, l'évolution de la situation de l'étranger qui en fait l'objet est susceptible de rendre cette mesure inexécutable (CE, 21 mars 2001, Mme Mathio Emma Essaka, n° 208541, Rec. p. 150 ; CE, 7 avril 2006, Préfet du Val d'Oise c/ Mme Eggley, n° 274713, T. pp. 686-896-900-901 ; CE, 30 juin 2012, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Mme Ketsopa, n° 346073, T. pp. 797-927-932 ; JRCE, 8 mars 2016, Mme Larhouati, n° 397206, T. pp. 792-793-877) et de conduire l'intéressé à présenter une nouvelle demande de titre de séjour, que l'administration devra à nouveau examiner, à tout le moins pour tenir compte des changements intervenus depuis sa dernière décision.

Dans de telles situations, il n'est pas possible, hors les cas où un titre de séjour est délivré ou une mesure d'éloignement est exécutée, de parvenir à une décision qui statuerait de façon absolument définitive sur la situation de l'étranger au regard du droit au séjour, précisément parce que cette situation continuera d'évoluer avec le temps de présence de l'étranger sur le territoire. Il est donc inévitable que, lorsqu'un étranger demeure sur le territoire sans titre de séjour, l'administration soit conduite à réexaminer régulièrement sa situation au regard du droit au séjour.

En définitive, toute réflexion sur l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers se doit d'abord d'être ancrée dans la réalité, en tenant compte de l'évolutivité de la situation des étrangers, de la nécessité du recours juridictionnel et du temps incompressible qu'il suppose. Elle doit d'autre part être liée à une réflexion sur l'action administrative en cette matière, non seulement pour identifier les cas dans lesquels la procédure contentieuse est susceptible de réduire l'efficacité de cette action, mais encore parce que l'efficacité de la phase contentieuse est, dans une large mesure, dépendante de l'efficacité de l'action administrative.

Deuxième partie – Des procédures excessivement complexes, partiellement inadaptées et inutilement répétées

Le constat le plus évident et le plus partagé à propos des procédures juridictionnelles applicables aux étrangers est celui de leur complexité, qui tient à la fois à leur diversité, à l'organisation des textes qui les régissent et à l'articulation de l'intervention de plusieurs juges (2.1). Au-delà de cette complexité, l'équilibre qu'elles traduisent entre les impératifs d'effectivité du droit au recours, de célérité et de bonne administration de la justice est aujourd'hui insatisfaisant à plusieurs égards (2.2). Enfin, ces procédures, qui concernent déjà un grand nombre de recours, sont artificiellement alimentées par le caractère itératif de l'examen de la situation des étrangers par l'administration (2.3) et par les difficultés que cette dernière rencontre pour assurer ses missions dans un contexte de réduction de ses moyens (2.4).

2.1. Les procédures juridictionnelles en matière de droit des étrangers souffrent d'une complexité excessive

Le contentieux des étrangers est rendu difficilement intelligible par la multiplicité des procédures et délais applicables, le manque de clarté des textes qui l'encadrent et les difficultés que continue de poser l'articulation de l'intervention de trois juges différents.

2.1.1. La complexité du contentieux des étrangers tient d'abord à la multiplicité des procédures juridictionnelles et des délais applicables

Tous les acteurs s'accordent pour souligner l'excessive complexité du contentieux des étrangers.

■ Celle-ci tient, au premier chef, à la coexistence d'un grand nombre de régimes procéduraux différents.

Certaines décisions relèvent des procédures de droit commun : le délai habituel de recours de deux mois s'applique, il est prorogé par une demande d'aide juridictionnelle ou un recours administratif, la formation de jugement est collégiale, aucun délai spécial de jugement n'est prévu et il est possible, en cas d'urgence, de saisir le juge administratif des référés. C'est en particulier le cas pour le refus ou le retrait de titre de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour lorsqu'il n'est pas accompagné d'une mesure d'éloignement (articles L. 311-1 et suivants et R. 311-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – CESEDA) et pour les refus de visas d'entrée en France. Il en va également ainsi des mesures d'expulsion (articles L. 521-1 à L. 524-4 et R. 521-1 à R. 524-2 du code), d'interdiction

administrative du territoire (L. 214-1 à L. 214-8 du code), des décisions d'assignation à résidence lorsqu'elles sont contestées seules (L. 561-1 du code) et des décisions de refus d'entrée prises à la frontière (articles L. 213-1 et suivants), sauf en cas de demande d'asile.

Toutefois, dans la plupart des cas de contestation des décisions relatives au séjour et à l'éloignement d'un étranger (refus ou retrait de titre de séjour, obligation de quitter le territoire français, décision fixant le pays de renvoi, décision relative au délai de départ volontaire, interdiction de retour sur le territoire français, décision de réadmission ou de transfert vers un État membre de l'Union européenne ou encore fin du droit au maintien sur le territoire français après certaines décisions de l'OFPRA), une procédure particulière trouve à s'appliquer, au point qu'il existe presque autant de procédures juridictionnelles que de types de décision. Déterminer la procédure applicable impose de combiner un examen de la nature de la décision administrative et de la disposition sur le fondement de laquelle elle a été prise avec la recherche de l'existence ou non d'une mesure de contrainte (rétention administrative ou assignation à résidence).

Ainsi, s'agissant des seuls délais applicables, une même obligation de quitter le territoire français (OQTF) peut être soumise, selon qu'un délai de départ volontaire est ou non accordé et selon l'alinéa de l'article L. 511-1 du CESEDA sur le fondement duquel elle est adoptée, à un délai de recours de quarante-huit heures, de quinze jours ou d'un mois. Une OQTF pouvant être adoptée sur le fondement de plusieurs alinéas de l'article L. 511-1, la jurisprudence et le législateur ont dû préciser quel délai trouvait alors à s'appliquer (CE, avis, 19 juillet 2017, Mme Toskic, n° 408902, Rec. p. 262 ; CE, avis, 28 juin 2019, M. et Mme Jata, n° 426703, à mentionner aux Tables). Si une mesure de contrainte (assignation à résidence ou rétention) est prise à l'égard de l'intéressé, le délai pourra en outre être réduit à quarante-huit heures ; et selon qu'une telle mesure a ou non été adoptée, avant ou en cours d'instance devant le juge, le délai de jugement sera de quatre-vingt-seize heures, cent quarante-quatre heures, six semaines ou trois mois. Il pourra être réduit à huit jours en cours d'instance si l'intéressé est détenu et que la date de sa levée d'écrou est proche.

Ces différents délais se combinent en outre avec des régimes procéduraux qui varient. Au total, si les procédures se ressemblent souvent et peuvent en réalité être regroupées en une douzaine de catégories, il n'en demeure pas moins que, pour déterminer avec certitude le régime juridique applicable, les requérants et leurs conseils, l'administration, les greffes des juridictions et le juge lui-même doivent vérifier, pour plus de trente situations dans lesquelles peut se trouver un étranger, le délai de recours contentieux, le délai de jugement, le caractère suspensif ou non du recours, la formation de jugement, l'éventuelle dispense de conclusions du rapporteur public, le délai pour faire appel ou la possibilité de solliciter le juge des référés (v. not., sur ce dernier point, CE, Section, 30 décembre 2013, M. Bashardost, n° 367533, p. 364 ; JRCE, 8 mars 2016, Mme Larhouati, n° 397206, T. pp. 792-793-877). Un examen même rapide du tableau annexé à la présente étude (v. annexe 4), qui présente les spécificités de chacune des procédures applicables, suffit à donner une idée de la complexité de cet ensemble de règles.

■ Décomposer l'appréciation administrative concernant un étranger en plusieurs décisions peut paraître ajouter à la complexité du droit. L'article L. 512-1 du CESEDA peut donner l'impression d'un enchevêtrement de décisions lorsqu'il dispose que l'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut

demander l'annulation de cette décision, ainsi que l'annulation de la décision relative au séjour, 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. Toutefois, cette décomposition n'est pas, en elle-même, source de difficultés pour les conseils des justiciables, pour l'administration ou pour le juge. Elle est même nécessaire car elle permet de distinguer les questions que posent chacune de ces décisions, de faire correspondre plus exactement les motifs de censure et les annulations prononcées par le juge et de rendre plus claire la portée de ces annulations en les objectivant par rapport à des décisions distinctes plutôt qu'en les présentant sous forme d'annulations partielles moins lisibles. Elle évite aussi de reprendre l'ensemble de la procédure ayant conduit à statuer sur la situation d'un étranger lorsqu'un seul des éléments de cette procédure est affecté d'un vice.

En revanche, séparer le traitement contentieux de ces différentes décisions, et spécialement de la décision relative au séjour par rapport à la décision d'éloignement qui l'accompagne, s'explique aujourd'hui difficilement et conduit à des situations peu lisibles. En l'état actuel du droit, en effet, en cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention administrative, le magistrat désigné peut statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de l'ensemble des décisions notifiées à l'étranger, à l'exception de celle portant sur le séjour qui relève toujours de la compétence de la formation collégiale (articles L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et R. 776-17 du code de justice administrative). Cette séparation, décidée lors des travaux ayant précédé l'adoption de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, n'apparaît plus justifiée : d'une part, l'exception d'illégalité du refus de titre de séjour peut utilement être soulevée devant le juge saisi de l'OQTF, de sorte qu'il peut déjà être conduit à connaître de la décision relative au séjour ; d'autre part, la légalité de l'OQTF elle-même est directement conditionnée par l'impossibilité pour l'étranger de se voir délivrer de plein droit un titre de séjour (CE, 23 juin 2000, Diaby, n° 213584, Rec. p. 243 ; CE, 26 novembre 2012, Ahmed, n° 349827, T. pp. 797-936-941), si bien que le juge, saisi d'une contestation sur ce point, doit vérifier si la loi prescrit l'attribution d'un titre de séjour à l'étranger qui fait l'objet de l'OQTF contestée devant lui. Ainsi, le magistrat désigné peut déjà être conduit, par ces détours classiques, à se prononcer sur la légalité de la décision relative au séjour. Mais l'appréciation qu'il porte alors n'emporte pas de conséquence directe sur cette décision et ne lie pas la formation collégiale qui statuera ensuite et pourra juger dans un sens différent.

■ En définitive, on ne peut que constater le grand éparpillement et la perte de cohérence des règles relatives aux procédures contentieuses applicables en matière de droit des étrangers. Cette situation s'explique par des raisons historiques : la succession, à intervalles rapprochés, de modifications législatives et réglementaires qui entendaient résoudre des difficultés ponctuelles, ou accélérer le traitement contentieux d'un certain type de décisions considéré comme prioritaire, a conduit à une sédimentation de procédures et de textes de plus en plus divers. En procédant à de très nombreuses reprises à des ajustements parcellaires des règles procédurales, sans appréhender dans son ensemble le régime contentieux pour veiller au maintien de sa lisibilité et de sa cohérence, ces réformes successives ont conduit à multiplier les ramifications du droit applicable et les particularités ou exceptions qu'il contient, pour aboutir à un état du droit d'une complexité rare et assurément excessive.

Or la multiplicité des procédures applicables est source de confusion pour les étrangers qui entendent exercer leur droit d'accéder au juge. Elle pèse en outre sur l'ensemble des agents publics chargés de mettre en œuvre cette politique publique, qui doivent appréhender des règles évolutives et toujours plus sophistiquées. Elle contraint enfin les juges et les greffes qui les assistent, lesquels doivent déterminer dans des délais restreints le droit applicable à des litiges dont l'issue est fondamentale pour les intéressés.

2.1.2. La complexité du contentieux des étrangers tient également à la rédaction des textes qui le régissent

Indépendamment de la complexité qui résulte de l'empilement et de la multiplication des régimes procéduraux, les dispositions qui régissent le contentieux des étrangers sont rendues difficiles d'accès par la façon dont elles sont rédigées dans le CESEDA et le code de justice administrative (CJA).

Tout d'abord, pour des raisons historiques et politiques, la répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire en matière de contentieux administratif, qui relève en principe pour une très large part du pouvoir réglementaire autonome (Cons. const., 14 octobre 2010, n° 2010-54 QPC ; Cons. const., 13 avril 2012, n° 2012-231/234 QPC), n'est pas observée de façon stricte en droit des étrangers. Ainsi le législateur fixe-t-il régulièrement, s'agissant du contentieux des étrangers, des règles de procédure de niveau réglementaire : tel est le cas, en particulier, des délais de recours et de jugement.

Au-delà de cette intervention large du législateur dans le domaine réglementaire, l'appréhension des dispositions qui définissent les procédures contentieuses applicables n'est pas aisée. Le CESEDA, qui ne comprend pas de partie ou subdivision rassemblant les règles relatives au contentieux du séjour et de l'éloignement, procède par de multiples renvois, parfois partiels et assortis de dérogations, et énonce de façon répétée des procédures similaires, en particulier aux articles L. 512-1 et suivants, qui déterminent la procédure administrative et contentieuse applicable à l'obligation de quitter le territoire français et à l'interdiction de circulation sur le territoire français et aux articles qui y renvoient (v. notamment les articles L. 514-1, L. 571-4, L. 742-4 ou L. 744-9-1).

La recodification en cours de ce code peut permettre de remédier à ces difficultés de lisibilité mais n'épuisera pas complètement la question de la complexité de la rédaction et de l'organisation des textes qui régissent le contentieux des étrangers, car les règles qu'il énonce doivent être combinées avec celles du code de justice administrative pour définir les procédures applicables. Dans cette matière, la compréhension du code de justice administrative (v. articles R. 776-1 et suivants) est rendue particulièrement difficile en raison des reprises de dispositions législatives du CESEDA et des renvois multiples, souvent en chaîne et assortis de dérogations ou compléments ponctuels qui le caractérisent, ce qui affecte l'accessibilité de la règle de droit, même pour les praticiens chevronnés.

2.1.3. L'articulation de procédures juridictionnelles distinctes continue de poser des difficultés

L'une des spécificités françaises du contentieux des étrangers est de faire intervenir trois juges. Parce qu'il conduit à apprécier la légalité de décisions prises dans le cadre

d'une activité de police administrative qui met en œuvre des prérogatives de puissance publique, le contentieux de l'annulation ou de la réformation des décisions prises par l'administration sur le séjour et l'éloignement des étrangers relève de la compétence du juge administratif (v. Cons. const., 28 juillet 1989, n° 89-261 DC ; Cons. const., 4 octobre 2019, n° 2019-807 QPC). Ce rôle s'articule avec celui de gardien de la liberté individuelle conféré par l'article 66 de la Constitution au juge judiciaire (v. not. Cons. const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC), en l'occurrence le juge des libertés et de la détention (JLD), lorsqu'un étranger est privé de liberté du fait d'un placement en rétention en vue de son éloignement forcé du territoire. Enfin, le juge administratif de droit commun n'est pas compétent pour connaître des contentieux qui concernent l'asile, qui relèvent de la Cour nationale de droit d'asile (CNDA), juridiction administrative spécialisée dont la mission est définie aux articles L. 731-1 et suivants du CESEDA.

2.1.3.1. L'articulation entre les interventions du juge administratif et du juge judiciaire est aujourd'hui globalement stabilisée mais mériterait d'être fluidifiée

Lorsqu'un étranger est placé en rétention sur le fondement d'une mesure d'éloignement, en vue de l'exécution contrainte de cette mesure, tant le JLD que le juge administratif de droit commun sont susceptibles d'être saisis, le premier étant seul compétent pour permettre la rétention au-delà d'une brève période, le second seul compétent pour statuer sur la légalité de la mesure d'éloignement. Les règles constitutionnelles empêchent ainsi d'unifier au sein d'un seul ordre de juridiction le contentieux des étrangers. Ce constat, fait par la commission sur le cadre constitutionnel de l'immigration, qui avait été instituée en 2008 avec notamment pour mission de simplifier la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction et qui était présidée par M. Pierre Mazeaud, demeure valide.

La chronologie et le délai des interventions parallèles des juges administratif et judiciaire ont néanmoins fait l'objet de plusieurs modifications législatives. En particulier, la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 a inversé l'ordre d'intervention des deux juges, afin que le juge administratif intervienne plus rapidement pour statuer au plus vite sur le contentieux de la mesure d'éloignement et la légalité du placement en la rétention. Le JLD était chargé de statuer ensuite, le cas échéant, sur la prolongation de la rétention. Partant du constat qu'une part importante des étrangers était éloignée avant que le juge ait pu se prononcer sur les conditions de leur interpellation, la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 a inversé cet ordre, en confiant au seul JLD le soin de statuer, dans un délai de quarante-huit heures, tant sur la légalité de la décision de placement en rétention que sur la prolongation de la rétention, le juge administratif restant compétent pour connaître ensuite du contentieux des décisions relatives à l'éloignement.

Cette organisation en deux temps de l'intervention des juges administratif et judiciaire en cas de rétention est aujourd'hui stabilisée et largement admise : le juge administratif attend que le JLD ait statué et, si la rétention est maintenue, statue aussi rapidement que possible sur l'éloignement. L'étendue du débat devant le JLD a été clarifiée par la Cour de cassation : le juge administratif est seul compétent pour connaître de la légalité des décisions relatives au séjour et à l'éloignement, quand bien même leur illégalité serait invoquée par voie d'exception à l'occasion de la contestation, devant le juge judiciaire, de la décision de placement en rétention (Civ.

1ère, 27 septembre 2017, n°s 17-10.206, 16-50.062, Bull. Civ. I n° 200 ; 27 septembre 2017, n° 17-10.207, Bull. Civ. I n° 201).

Cet état du droit et de la jurisprudence permet donc d'articuler l'action des différents juges appelés à se prononcer et de limiter les inconvénients inhérents à l'intervention combinée, dans un laps de temps restreint, de juges relevant des deux ordres de juridiction. Outre les incertitudes tenant aux positions variables des juges des libertés et de la détention sur l'interprétation des dispositions encadrant le placement en rétention, les cas d'illégalité de ce placement et les éléments de nature à prouver sa régularité, seules demeurent des difficultés ponctuelles dans ce processus contentieux. En particulier, sa fluidité dépend de l'information rapide et complète que le JLD donne au tribunal administratif territorialement compétent, en application du III de l'article L. 512-1 du CESEDA (en cas de contestation par l'étranger de la décision de placement en rétention) et du deuxième alinéa de l'article L. 552-1 du CESEDA (en cas de saisine par l'administration aux fins de prolongation de la rétention), issus de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018. Si ces dispositions prévoient une information du tribunal administratif sur le sens de l'ordonnance du JLD, la fluidité du processus nécessiterait des échanges d'information plus complets, selon la pratique suivie par chaque tribunal en matière d'enrôlement de ses dossiers. Par exemple, dans les tribunaux administratifs dans lesquels les affaires sont enrôlées avant de connaître le sens de la décision du JLD, il serait utile que le tribunal administratif connaisse la date d'audience devant le JLD dès qu'elle est arrêtée, afin de pouvoir organiser à sa suite l'audience relative à la décision d'éloignement. L'organisation de tels échanges d'information demeure variable selon les tribunaux administratifs et les juges des libertés et de la détention.

2.1.3.2. La combinaison des interventions du juge administratif de droit commun et du juge de l'asile comprend encore d'inutiles complexités

Après quelques hésitations jurisprudentielles, les rôles respectifs du juge administratif de droit commun et du juge de l'asile ont été pour l'essentiel clarifiés à la suite de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 et sont aujourd'hui bien établis. La compétence d'attribution de la CNDA est fixée à l'article L. 731-2 du CESEDA. Elle n'est compétente que pour connaître des litiges portant sur les décisions par lesquelles l'OFPRA se prononce sur la qualité de réfugié et le droit à protection, ce qui exclut les décisions de l'Office qui n'ont qu'un objet procédural, par exemple les décisions de clôture d'examen et de refus de réouverture consécutifs à une clôture (CE, 17 janvier 2018, Drame, n° 410449, T. pp. 568-615 ; CE, 17 janvier 2018, Oukriz, n° 412292, T. p. 615) ou la décision de l'OFPRA invitant une personne l'ayant saisi directement d'une demande de protection à s'adresser au préfet pour faire enregistrer sa demande (CE, 18 juin 2018, M. Kadous, n° 415335, Rec. p. 268), qui relèvent du tribunal administratif territorialement compétent. La CNDA est ainsi centrée sur la spécificité de son office de juge de l'asile.

En revanche, certaines procédures induisent une articulation complexe de l'intervention du juge de l'asile et du juge administratif de droit commun. En effet, la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 a étendu les cas dans lesquels la décision de l'OFPRA met fin au droit au maintien sur le territoire d'un demandeur d'asile. Dans

ces cas, un éventuel recours à la CNDA ne revêt plus un caractère suspensif de l'éloignement. Toutefois, afin d'assurer le respect des exigences de la directive « procédures »[5], la loi a prévu, pour les personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (article L. 743-3 du CESEDA), celles ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français qui n'est plus susceptible de recours et assignées à résidence ou placées en rétention (article L. 743-4 du CESEDA) et celles devant être éloignées parce qu'elles représentent une menace grave pour l'ordre public et dont la demande d'asile vient d'être rejetée par l'OFPRA (article L. 571-4 du CESEDA), la possibilité de saisir le tribunal administratif d'une demande de suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement jusqu'au moment où la CNDA statue, soit en lui présentant cette demande à l'appui de la contestation de la mesure d'éloignement, soit en la lui présentant de façon indépendante. Le tribunal administratif fait droit à la demande de l'étranger lorsque celui-ci présente des éléments sérieux de nature à justifier son maintien sur le territoire durant l'examen de son recours par la CNDA, c'est-à-dire si le juge éprouve un doute sérieux sur le bien-fondé de la décision de l'OFPRA (CE, avis, 16 octobre 2019, M. Amaev, n° 432147, à mentionner aux Tables).

Ces procédures de demande de suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement dans l'attente de la décision du juge de l'asile répondent à un double objectif : permettre, d'une part, l'éloignement plus rapide des étrangers ne pouvant manifestement pas prétendre au statut de réfugié et n'ayant pas le droit de séjourner en France à un autre titre ; mettre fin plus rapidement, d'autre part, à l'accompagnement de ces personnes en tant que demandeurs d'asile.

Elles conduisent néanmoins à un chevauchement partiel des compétences du juge administratif et du juge de l'asile et à une complexe imbrication procédurale. Pour ces raisons, lors de l'examen du projet de loi, par un avis du 15 février 2018 (n° 394.206), l'Assemblée générale du Conseil d'État avait estimé que le dispositif envisagé présentait « le grave inconvénient (…) de multiplier les risques de discordance entre deux juridictions administratives, d'obliger le tribunal administratif à porter une appréciation, à laquelle il est mal préparé et qui relève en réalité de l'office du juge de l'asile, avant même que la CNDA ne statue » et recommandé « de renoncer à ces dispositions contraires aux exigences d'une bonne administration de la justice ».

Près d'un an après sa mise en œuvre, le Conseil d'État constate que les premiers mois d'application de ces régimes procéduraux ne permettent pas d'infirmer ces craintes. En pratique, en effet, dès lors que l'étranger n'est pas placé en rétention ou assigné à résidence, le tribunal administratif est appelé à se prononcer sur la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement dans l'attente du jugement de la CNDA après que la CNDA a statué, de sorte que la procédure est alors inutile – mais l'étranger est tenu de l'engager pour conserver un caractère suspensif à son recours. Dans ces hypothèses, les procédures particulières issues de la loi du 10 septembre 2018 sont donc privées d'intérêt.

[5] Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

Or ces hypothèses ne sont pas rares. En effet, il résulte de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne que, tant que le juge n'a pas statué sur la possibilité pour le demandeur d'asile de se maintenir sur le territoire dans l'attente de la décision de la CNDA sur son recours, la décision d'éloignement ne peut recevoir aucune exécution, ce qui fait notamment obstacle au placement en rétention (CJUE, 19 juin 2018, Gnandi, aff. C-181/16 ; CJUE, ord., 5 juillet 2019, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie c/ C., aff. C-269/18 PU). Par analogie, il faut probablement en déduire que l'étranger ne peut pas non plus faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence sur le fondement de la mesure d'éloignement. Il en résulte que les seules hypothèses dans lesquelles la demande de suspension de la mesure d'éloignement dans l'attente de la décision de la CNDA a un véritable intérêt sont celles dans lesquelles l'étranger fait l'objet d'une mesure de contrainte (placement en rétention ou assignation à résidence) non en vue de son éloignement mais au titre de l'examen de sa demande d'asile. Les cas dans lesquels une telle mesure de contrainte peut légalement être adoptée à l'égard d'un demandeur d'asile étant définis plus strictement (v. article L. 744-9-1 du code) que ceux dans lesquels elle peut être adoptée en vue de l'éloignement (v. articles L. 561-1 et L. 561-2), nombreuses sont, en réalité, les hypothèses dans lesquelles, en l'état des textes, la saisine du juge de l'éloignement, tout en étant nécessaire pour l'étranger, ne conduit pas ce juge à statuer utilement.

2.2. La conciliation des impératifs d'effectivité du droit au recours, d'efficacité et de rapidité des procédures et de bonne administration de la justice n'est pas pleinement assurée

Indépendamment de leur grande complexité, les procédures particulières au contentieux des étrangers aboutissent en l'état du droit à un équilibre insatisfaisant entre le droit à un recours effectif, l'impératif d'efficacité du traitement contentieux et les exigences de bonne administration de la justice, principalement pour deux raisons : certaines spécificités procédurales nuisent à l'effectivité du droit au recours ; les procédures font peser sur les juridictions un impératif de célérité qui n'est pas toujours nécessaire.

2.2.1. L'exigence de célérité des procédures contraint parfois excessivement l'effectivité du droit au recours

Si la brièveté des délais de recours s'explique par l'intérêt qui s'attache à ce que la situation d'un étranger et son éventuel droit au séjour soient déterminés le plus rapidement possible, elle doit demeurer compatible avec l'effectivité du recours juridictionnel. Elle ne peut faire abstraction de la situation dans laquelle se trouvent les étrangers, souvent sans maîtrise de la langue et du fonctionnement administratif et juridictionnel français et parfois sans domiciliation stable.

Les textes prévoient dans plusieurs hypothèses un délai de recours de quarante-huit heures contre les mesures dont fait l'objet un étranger. Ce délai est notamment applicable pour contester une obligation de quitter le territoire français prise à l'encontre d'un étranger qui fait l'objet d'un placement en rétention administrative (III du L. 512-1 du CESEDA). Dans ce cas, compte tenu du rôle des associations en centres de rétention administrative et de l'existence d'une permanence d'avocats, il est observé, en pratique, que ce délai permet aux personnes qui le souhaitent de déposer un recours en temps utile.

S’agissant de la détention, le Conseil constitutionnel a été conduit récemment à se prononcer sur le droit à un recours juridictionnel effectif en cas de délai de recours bref. Par sa décision n° 2018-709 QPC du 1er juin 2018, il a procédé à une appréciation globale des délais prévus par le législateur en matière de contestation des obligations de quitter le territoire français notifiées à des personnes en détention. Il a alors estimé que le délai global (de recours et de jugement) de cinq jours auquel faisait référence le paragraphe IV de l’article L. 512-1 du CESEDA méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif. Par sa décision n° 2018-741 QPC du 19 octobre 2018, le Conseil constitutionnel a en revanche jugé que le délai de recours de quarante-huit heures applicable à l'étranger faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, y compris s'il est détenu, ne méconnaissait en lui-même, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, aucun principe constitutionnel. Il s’est notamment fondé sur les garanties d’information et d’assistance de l’étranger prévues par le législateur.

En pratique toutefois, compte tenu de la situation des établissements pénitentiaires et du moindre accompagnement dont bénéficient les intéressés (voir encadré n° 2), le délai de quarante-huit heures qui leur est imparti est souvent trop bref pour leur permettre d’exercer effectivement leur droit au recours.

Plus généralement, le Conseil d’État estime, à la lumière des constats qu’ont fait émerger les auditions et les visites menées par le groupe de travail, qu’un délai de recours de quarante-huit heures est trop bref lorsque l’intéressé ne bénéficie d’aucun appui direct et immédiat à l’introduction de sa requête, c’est-à-dire lorsqu’il est assigné à résidence ou qu’il fait l’objet d’une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire et sans mesure de contrainte. En pratique, les garanties offertes par le texte sont insuffisamment effectives pour permettre à tous les requérants d’introduire un recours dans un délai aussi réduit. Nombre d’entre eux se trouvent ainsi privés d’un accès au juge du seul fait de la trop grande difficulté d’agir dans les quarante-huit heures, qui peuvent d’ailleurs intégralement courir sur un week-end.

Au demeurant, un délai de recours aussi bref n’est pas toujours lié à la nécessité d’un traitement contentieux rapide ; ainsi, alors que le délai de recours contre une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire est limité à quarante-huit heures, le délai de jugement n’est pas enserré dans des contraintes comparables puisqu’il est fixé à trois mois ou six semaines, selon le fondement de l’obligation de quitter le territoire français.

2.2.2. Les délais de traitement juridictionnel sont en décalage avec les exigences réelles de l’action administrative et sont inégalement tenus

Le jugement des recours contre les mesures d’éloignement est enserré dans des délais divers mais dont la caractéristique commune est d’être brefs (de quarante-huit heures à trois mois), substantiellement plus courts que le délai moyen de jugement pour les procédures de droit commun.

2.2.2.1. Les contraintes de célérité qui pèsent sur le juge administratif ne sont pas corrélées avec les perspectives réelles d'éloignement des étrangers concernés

Les délais de jugement impartis tendent d'abord à généraliser l'urgence dans le contentieux des étrangers, ce qui n'est que partiellement justifié au regard des exigences réelles de l'action administrative et de la situation des intéressés.

Le traitement contentieux accéléré d'un recours contre une mesure d'éloignement n'est justifié que si l'exécution d'office de cette mesure est prévue à brève échéance. Or la seule adoption d'une décision d'éloignement n'est pas de nature à caractériser une probabilité élevée d'exécution rapide. En pratique, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français est très variable selon qu'elles sont assorties ou non par l'administration d'une mesure de contrainte. Si plus de la moitié des obligations de quitter le territoire français donne lieu à un éloignement lorsque l'étranger se trouve en rétention, ce taux n'est que d'environ 15 % lorsqu'il est assigné à résidence et d'environ 5 % si l'obligation de quitter le territoire français n'est assortie d'aucune mesure de contrainte[6].

En réalité, l'administration prend souvent des obligations de quitter le territoire français à l'encontre d'étrangers sans avoir aucune perspective de procéder à brève échéance à leur éloignement forcé. Prendre de telles mesures s'explique par un souci de cohérence administrative, consistant à lier le refus de séjour à l'éloignement, mais aussi, dans un souci de lutte contre l'immigration illégale, par le fait qu'une partie d'entre elles peut servir de fondement à l'éloignement lors d'un éventuel contrôle ultérieur de l'étranger en situation irrégulière.

La situation actuelle conduit cependant le juge administratif à se prononcer, sans nécessité véritable, dans des délais trop brefs, en particulier sur des recours contre des obligations de quitter le territoire français pour lesquelles aucun éloignement forcé n'est envisagé à court terme. Or c'est là, pour les magistrats concernés, la source d'une perte du sens de leur action : ils doivent prendre des décisions lourdes dans un délai bref, en statuant selon des procédures dérogatoires, tout en ayant conscience que les décisions d'éloignement sur lesquelles ils se prononcent ne seront très vraisemblablement pas exécutées d'office.

L'obligation de statuer selon des procédures d'urgence non nécessaires tend par ailleurs à discréditer l'ensemble des procédures d'urgence, y compris celles que justifie l'adoption de mesures de contraintes en vue d'un éloignement forcé. Ainsi, faute de discernement de réelles priorités de traitement contentieux, le faible taux global d'exécution des mesures d'éloignement tend à remettre en cause, de façon générale, l'utilité des procédures particulières au contentieux des étrangers et de l'intense mobilisation des magistrats qu'elles impliquent.

2.2.2.2. La juridiction administrative ne parvient pas à tenir l'ensemble des délais qui lui sont imposés

Les délais stricts imposés à la juridiction administrative en matière de contentieux des étrangers sont inégalement tenus. Ainsi, en 2019, en matière de refus de séjour

[6] Source : ministère de l'intérieur.

assorti d'une obligation de quitter le territoire français sans mesure de contrainte (L. 512-1 du CESEDA et R. 776-13 du code de justice administrative), le délai moyen de jugement dans les tribunaux administratifs s'est élevé à près de 4 mois et demi, alors que le délai de jugement prévu par le CESEDA est de 3 mois. De même, là où un délai de jugement de 96 heures est prévu, c'est-à-dire principalement en cas de rétention administrative ou d'assignation à résidence, un dépassement de plus de deux jours est observé en moyenne devant les tribunaux administratifs.

Ces chiffres ne reflètent pas la diversité des situations rencontrées d'un ressort à l'autre ; nombre de juridictions parviennent en effet à les respecter pleinement. Ils traduisent néanmoins une difficulté pour les juridictions, notamment celles qui sont le plus sollicitées, à juger dans des délais particulièrement contraints un très grand nombre d'affaires, en dépit d'efforts d'organisation constants.

Encadré n° 1 : La situation du contentieux des visas

Depuis 2010, le contentieux des refus de visa d'entrée en France opposés par les autorités consulaires françaises à l'étranger est attribué, en premier ressort, au tribunal administratif de Nantes. Auparavant, il relevait de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat au titre des litiges nés hors des territoires relevant de la juridiction des tribunaux administratifs. En vertu du décret n° 2010-164 du 22 février 2010, cette compétence en premier ressort a été transférée au seul tribunal administratif de Nantes, dans le ressort duquel est implanté le service d'administration centrale qui a la charge de la politique des visas. Depuis 2000, les étrangers qui font l'objet d'un refus de visa doivent obligatoirement saisir la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV) préalablement à tout recours contentieux.

Les postes consulaires français à l'étranger reçoivent plus de 4 millions de demandes de visa d'entrée en France chaque année[7]. Ils ont opposé, en 2019, près de 688 000 refus. La même année, la commission de recours a reçu plus de 37 000 recours précontentieux, le tribunal administratif de Nantes a été saisi de 3 800 requêtes environ et plus de 600 appels ont été portés devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Devant le tribunal administratif de Nantes, le contentieux des visas représente une part importante des affaires, de l'ordre de 30 % du total des saisines du tribunal. Il connaît une progression particulièrement dynamique, étant passé de 3 158 requêtes en 2017 à 3 788 en 2019, soit une progression de presque 20 % en deux ans. Si l'augmentation de ce contentieux s'est traduite, pendant un temps, par une augmentation du stock et un allongement des délais de jugement, les mesures d'organisation qui ont été prises pour y répondre et les efforts de la juridiction ont permis de maîtriser la situation : le nombre des sorties est passé de 2 718 décisions en 2017 à 3 418 en 2018 puis à 4 159 en 2019, soit une augmentation de plus de 50 % en deux ans, le délai moyen de jugement baissant corrélativement de près de 25 %.

[7] Rapport d'activité de la commission de recours contre les décisions de refus de visa pour l'année 2019.

Cette augmentation du nombre des jugements rendus tient pour beaucoup à l'institution d'une chambre dédiée au traitement de ce contentieux. Le renforcement des moyens alloués au tribunal devrait permettre de conforter la réalisation de l'objectif visant à statuer au fond sur les requêtes contestant les refus de visa dans un délai de trois mois.

Parallèlement, la situation du bureau d'aide juridictionnelle pour le tribunal administratif de Nantes, dont l'engorgement se traduisait par d'importants délais pour statuer sur les demandes d'aide juridictionnelle, a été assainie, de telle sorte que le bureau apparaît en mesure aujourd'hui de statuer à bref délai sur les demandes relatives aux contentieux urgents, au titre desquels figure notamment le contentieux des visas.

Si la situation du contentieux des visas devant le tribunal administratif de Nantes apparaît ainsi aujourd'hui maîtrisée, celle de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV), en amont de la saisine du tribunal administratif, est nettement plus fragile. La CRRV a été saisie de 37 016 recours administratifs en 2018, soit plus de 17 fois plus plus de recours qu'en 2009 et près de 2 fois plus qu'en 2015. Dans la période la plus récente, la progression des recours demeure très forte, avec notamment une augmentation de plus de 20 % pour la seule année 2018 par rapport à l'année précédente. Cette augmentation du nombre des saisines fait obstacle à ce que la CRRV se prononce par des décisions explicites sur tous les recours qui lui sont adressés : la proportion de décisions implicites de rejet est croissante et dépasse 50%. Cette situation n'est pas satisfaisante : faute d'explications données sur les motifs des refus de visa, l'utilité de l'intervention de la commission pour les demandeurs est très réduite ; elle ne permet pas non plus d'éclairer le débat contentieux ultérieur ; elle provoque, enfin, la naissance d'un contentieux parasite supplémentaire portant sur la communication des motifs des décisions implicites. Dans ces conditions, le renforcement des moyens de la CRRV apparaît nécessaire, que ce soit par l'augmentation des ressources affectées à son secrétariat et à son fonctionnement et par l'augmentation du nombre de ses membres, afin qu'elle puisse siéger dans des formations dédoublées.

Par ailleurs, en vertu du règlement (UE) du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa voyageant dans l'espace Schengen devront, à partir de 2021, obtenir une autorisation de voyage (ETIAS) avant leur départ. La demande aura vocation à être traitée par le système central ETIAS lorsqu'il ne repérera aucune correspondance (« hit ») dans les fichiers auxquels il sera connecté. En revanche, lorsqu'un « hit » sera détecté, l'Etat membre dont le système d'information aura fourni les données à l'origine du « hit » sera désigné responsable du traitement de la demande et les demandeurs auxquels aura été refusée une autorisation de voyage auront le droit d'introduire un recours dans cet Etat membre. Les conséquences administratives et contentieuses d'ETIAS dépendront d'abord de la proportion de demandes qui seront traitées par la France et donc de la proportion de demandeurs pour lesquels un « hit » apparaîtra dans les bases de données françaises. Dans le ressort du tribunal administratif qui sera compétent pour en connaître en première instance, déterminé a priori en fonction du lieu du siège de l'autorité administrative appelée à statuer, ce contentieux pourrait avoir des conséquences déstabilisatrices qu'il conviendra d'évaluer.

2.3. L'examen partiel de la situation des étrangers par l'administration et certaines inadaptations procédurales conduisent à la répétition des recours contentieux

Si le contentieux des étrangers est, de façon structurelle, numériquement très important, une partie des contestations devant le juge administratif s'explique, d'une part, par le fait que l'administration n'est pas en mesure d'examiner la situation d'un étranger en une fois et, d'autre part, par certaines inadaptations procédurales propres au contentieux des demandeurs d'asile, qui conduisent à augmenter encore la charge des juridictions.

2.3.1. L'administration examine souvent la situation d'un étranger au regard du droit au séjour par itérations successives

L'administration est confrontée à des demandes successives d'étrangers qui s'étalent dans le temps, sur différents fondements. Il n'est pas rare qu'un étranger demande d'abord l'asile, puis le réexamen de sa demande si elle est rejetée par l'OFPRA et la CNDA, avant de solliciter un titre de séjour en raison de son état de santé, puis de le faire à nouveau en se prévalant de sa vie privée et familiale, avant de demander son admission exceptionnelle au séjour sur le fondement des articles L. 313-14 et suivants du CESEDA, ou du pouvoir de régularisation de l'administration.

Outre les changements de circonstances qui peuvent affecter la situation d'un étranger au regard du droit au séjour (v. 1.3.3), ces pratiques résultent d'abord du fait que l'administration n'a l'obligation d'examiner une demande de titre de séjour qu'au regard des dispositions sur le fondement desquelles elle est présentée (CE, avis, 28 novembre 2007, Mme Zhu, n° 307036, Rec. p. 454). Ce n'est ainsi qu'après plusieurs demandes de titre de séjour que, sous réserve de changements de circonstances, l'administration pourra estimer avoir examiné complètement la situation de l'étranger au regard du droit au séjour.

De ce fait, le juge administratif se trouve régulièrement saisi, après l'administration, de recours successifs émanant d'un même étranger, qui conteste les décisions successivement prises à son égard par l'administration sur les différents fondements dont il s'est prévalu les uns après les autres. Une partie non négligeable du volume que représente le contentieux des étrangers est ainsi alimentée par des recours de demandeurs s'étant déjà vu refuser un titre de séjour une ou plusieurs fois et ayant déjà saisi la juridiction administrative.

En somme, au stade administratif comme au contentieux, le traitement de la situation d'un étranger au regard du droit au séjour est bien souvent un processus itératif, donnant lieu à des demandes et des recours répétés, ce qui a pour effet tant de maintenir une relative incertitude quant aux droits de l'intéressé que d'alimenter artificiellement le contentieux administratif.

2.3.2. Le contentieux des demandeurs d'asile fait l'objet de procédures partiellement inadaptées à ses caractéristiques

Le règlement « Dublin III » prévoit qu'une demande d'asile présentée sur le territoire de l'Union est examinée par un seul de ses États membres. Lorsqu'il estime qu'un autre État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile, l'État auprès duquel la demande de protection a été introduite doit le requérir dans les plus brefs délais. En cas d'acceptation, explicite ou implicite, de la prise en charge, l'État

requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l'État membre responsable. Le transfert s'effectue dès que possible et, au plus tard, dans un délai de six mois, qui peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement de la personne concernée ou à dix-huit mois au maximum si elle prend la fuite.

Par ailleurs, en vertu de l'article 17 de la directive « accueil »[8], il appartient aux États membres de faire en sorte que les demandeurs d'asile aient accès à des conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale. Elles sont définies, par l'article 2 de cette directive, comme « les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ». En France, en vertu de l'article L. 744-1 du CESEDA, les conditions matérielles d'accueil comprennent à la fois des prestations et une allocation financière, l'allocation pour demandeur d'asile.

En vertu de l'article 20 de cette directive, les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à un demandeur d'asile lorsqu'il abandonne le lieu de résidence qui lui avait été fixé par l'autorité compétente, lorsqu'il ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, lorsqu'il ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels de la procédure d'asile, lorsqu'il a introduit une nouvelle demande de protection après qu'une décision finale avait statué sur une première demande, lorsqu'il n'a, sans raison valable, pas introduit de demande de protection dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée ou bien encore lorsqu'il a dissimulé ses ressources financières et par suite indûment bénéficié des conditions matérielles d'accueil.

La contestation des décisions relatives à l'application de ce règlement et de cette directive présente, sous une forme exacerbée, plusieurs difficultés du contentieux des étrangers. Le nombre de recours contre les décisions de transfert est important (près de 14 000 affaires ont été enregistrées en 2019 devant les tribunaux administratifs, soit près de 15 % du contentieux des étrangers de premier ressort) et se concentre dans quelques territoires comme l'Ile-de-France. Les manœuvres dilatoires sont également récurrentes : les étrangers qui entendent pouvoir déposer une demande d'asile en France alors qu'un autre État est responsable de leur demande (qu'il a parfois rejetée) cherchent à provoquer le dépassement du délai de dix-huit mois au terme duquel, indépendamment de leur comportement, le règlement « Dublin III » impose que la France examine leur demande d'asile. Les recours contentieux font partie de ces stratégies de contournement.

Ces recours visent aussi les actes subséquents à la déclaration de fuite, par laquelle l'administration constate que le demandeur d'asile devant être transféré a quitté son hébergement ou ne s'est pas rendu aux convocations qui lui sont adressées et en tire les conséquences sur l'allongement du délai de transfert et la privation du bénéfice des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. Si les déclarations de

[8] Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

fuite ne font pas l'objet de recours directs, leur bien-fondé est en revanche contesté dans le cadre de contentieux relatifs aux conséquences que l'administration peut en tirer, en particulier en refusant de reconnaître la compétence de la France pour examiner les demandes d'asile six mois seulement après l'enregistrement ou en mettant fin au bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

Dans ce cadre, les procédures contentieuses actuellement applicables paraissent inadaptées aux spécificités et aux enjeux de ces litiges, à deux égards.

■ D'une part, les règles applicables à la procédure prévue par le règlement « Dublin III » conduisent à priver d'intérêt une grande partie des appels. En effet, l'introduction d'un recours devant le tribunal administratif contre la décision de transfert a pour effet d'interrompre le délai de transfert de six mois, qui courait à compter de l'acceptation du transfert par l'État requis, délai qui recommence à courir intégralement à compter de la date à laquelle le tribunal administratif statue au principal sur cette demande. L'appel n'interrompt pas ce nouveau délai et son expiration a pour conséquence que l'État requérant devient responsable de l'examen de la demande de protection internationale (CE, 24 septembre 2018, Mme Kahsay et M. Teweldebrehan, n° 420708, Rec. p. 336). Faute de nouvelle interruption du délai par l'introduction d'un appel et compte tenu des délais nécessaires à l'introduction d'un recours, au dépôt et au traitement d'une éventuelle demande d'aide juridictionnelle et à l'instruction des dossiers, les cours administratives d'appel ne peuvent guère statuer en temps utile, ce qui tend à remettre en cause la pertinence de l'ouverture de la voie de l'appel s'agissant des décisions de transfert : à l'heure actuelle, le juge d'appel ne parvient que très peu à se prononcer avant l'expiration du délai de transfert et doit souvent, même en cas d'annulation de la décision de transfert par le tribunal administratif, constater que le litige a perdu son objet dès lors que le transfert ne peut plus être effectué (CE, 27 mai 2019, Ministre de l'intérieur c/ M. et Mme Saïd, n° 421276, à mentionner aux Tables).

■ D'autre part, le refus, le retrait ou la suspension du bénéfice des conditions matérielles d'accueil sont contestés selon le droit commun. Compte tenu de l'importance de ces décisions pour les intéressés et de la situation d'urgence dans laquelle ils s'estiment placés lorsque leur a été refusé, suspendu ou retiré le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, ils sollicitent très fréquemment le juge du référé-liberté, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative, puis, si celui-ci ne leur permet pas d'obtenir satisfaction, déposent une requête au fond, qu'ils assortissent d'une demande de référé-suspension, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de la justice administrative. La situation des intéressés ayant, par construction, vocation à évoluer rapidement, seul le référé, en l'état actuel des procédures, apparaît susceptible d'avoir un effet utile pour le requérant, le juge du fond ne statuant qu'à une date où, en toute hypothèse, les intéressés n'ont le plus souvent plus vocation à bénéficier des conditions matérielles d'accueil, soit parce qu'ils ont été transférés, soit parce que leur demande d'asile a été examinée.

Il demeure, cependant, que cet exercice cumulé des voies de recours conduit successivement plusieurs juges à se pencher sur des questions de droit similaires pour un même requérant et alimente artificiellement le volume du contentieux administratif des étrangers. Cette situation s'explique par l'absence d'un recours spécifique traité dans de brefs délais qui permettrait, mieux que des procédures de

référé, de statuer rapidement sur ces litiges (v. CE, Section, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533, Rec. p. 364).

2.4. Certains dysfonctionnements administratifs ont des répercussions sur les procédures contentieuses

Enfin, les procédures contentieuses, en matière de droit des étrangers, subissent les conséquences de différents dysfonctionnements de l'administration qui ont pour effet soit d'augmenter le volume des recours, soit de rendre leur traitement plus difficile. Quatre types de difficultés de cet ordre méritent d'être relevés.

2.4.1. Un contentieux se développe pour accéder aux guichets de l'administration ou obtenir qu'elle statue dans les délais qui s'imposent à elle

Les moyens de l'administration, et en particulier des préfectures, ont connu une forte pression depuis plusieurs années : le nombre d'agents présents dans les services préfectoraux a ainsi diminué de plus de 13 % au cours des dix dernières années (voir 1.3.1). La hausse, durant la même période, de près de 56 % des effectifs des services des préfectures consacrés aux étrangers, si elle traduit un effort important, doit être mise en regard de la situation migratoire exceptionnelle à laquelle a été confrontée la France et qui a des effets très déstabilisateurs sur l'administration territoriale.

Dans ce contexte de tension sur les moyens de l'administration, le contentieux des étrangers amène, de façon croissante, le juge à être saisi de litiges qui ne le conduisent pas à statuer sur la légalité d'une décision relative au séjour mais à devoir apporter une réponse à des dysfonctionnements de l'administration.

■ Il en va ainsi, en premier lieu, des difficultés d'accès aux guichets de l'administration, pour présenter une demande de titre de séjour ou faire enregistrer une demande d'asile. Les préfectures ont connu durant plusieurs années des situations d'attente excessivement longue devant les guichets destinés aux étrangers. La dématérialisation de la prise de rendez-vous a permis d'éviter aux étrangers de se déplacer et de patienter parfois durant des heures devant les préfectures où, dans les files d'attente, des violences avaient régulièrement lieu. Cependant, dès lors que le nombre de rendez-vous disponibles est demeuré insuffisant au regard du nombre de demandes, aux files d'attente devant les préfectures s'est substitué l'engorgement des sites informatiques. Les systèmes d'information d'un grand nombre de préfectures sont saturés et ne parviennent pas à traiter toutes les demandes de rendez-vous, en particulier celles qui émanent d'étrangers sollicitant une admission exceptionnelle au séjour. Dans certains départements, les usagers qui se rendent quotidiennement sur les sites de prise de rendez-vous parviennent très difficilement à se connecter et les créneaux ouverts par l'administration sont presque instantanément remplis. Pour les étrangers qui ne disposent pas d'un accès régulier à internet, obtenir un rendez-vous en ligne est d'autant plus difficile. Se développent en outre des pratiques de piratage des systèmes d'information et de revente illégale des créneaux disponibles.

Pour contourner ces files d'attente virtuelles, certains étrangers sollicitent désormais le juge administratif pour qu'il enjoigne à l'administration de leur donner un rendez-vous en préfecture, principalement par l'intermédiaire du référé conservatoire prévu à l'article L. 521-3 du code de justice administrative, qui permet de demander au juge d'ordonner à l'administration toutes mesures utiles en cas d'urgence. Ce contentieux

artificiel donne lieu à des injonctions récurrentes du juge, qui se trouve ainsi chargé de gérer la pénurie de rendez-vous et les files d'attente.

De même, les difficultés à tenir les délais d'enregistrement des demandes d'asile alimentent des contentieux individuels de référé dont l'objet est uniquement l'obtention d'un rendez-vous au guichet unique pour demandeurs d'asile.

■ En second lieu, un contentieux à certains égards analogue se développe s'agissant des refus implicites opposés à des étrangers dont la demande de titre de séjour n'a pas été traitée au terme du délai de quatre mois prévu par les articles R. 311-12 et R. 311-12-1 du CESEDA. A l'issue de ce délai, lorsque l'administration n'a pas rendu de décision, les intéressés demandent que leur soient communiqués les motifs du refus, puis saisissent le juge d'un recours contre la décision rejetant leur demande. Nombre d'annulations sont alors prononcées, soit parce que l'administration n'a pas fait droit à la demande de communication des motifs de son refus implicite, soit parce qu'elle n'a pas procédé à un réel examen de la demande dont elle était saisie. Le juge prononce ainsi de nombreuses annulations formelles, qui n'ont pas d'autre effet que de contraindre l'administration à statuer dans un délai déterminé sur la demande dont elle était saisie. Plus l'administration tend à dépasser le délai de quatre mois, plus le risque de multiplication de contentieux de ce type, visant uniquement à la contraindre à décider, est fort.

Là encore, une telle situation dénature, dans une certaine mesure, l'office du juge, qui intervient pour résoudre des difficultés de gestion administrative des flux. Elle peut en outre conduire à la formation d'un cercle vicieux, la réponse aux demandes de communication de motifs et la défense contentieuse créant pour l'administration une activité supplémentaire, qui rend encore plus difficile le respect des délais. Il est enfin à noter que ces contentieux s'accompagnent parfois de recours indemnitaires dirigés contre le caractère excessif du délai d'instruction par l'administration, qui s'ajoutent aux autres recours déjà occasionnés par un dysfonctionnement administratif.

2.4.2. L'échange d'informations entre les administrations avec lesquelles les étrangers sont en contact est encore perfectible

Alors que les étrangers sont en contact avec de nombreuses administrations différentes dans leurs démarches en matière d'asile et de séjour, l'échange d'informations entre elles est imparfait, ce qui nuit non seulement à leur bonne coordination mais aussi au bon traitement des contentieux.

Il en va ainsi en particulier des interactions entre les préfectures et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à propos des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert et déclarés en fuite. En pratique, le plus souvent, lorsqu'une préfecture déclare un étranger en fuite, elle n'informe l'OFII que de cette fuite, afin qu'il en tire les conséquences en retirant à l'intéressé le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, sans lui indiquer les motifs de fait ayant conduit à regarder l'intéressé comme étant en fuite. Or, en cas de contestation de la décision de l'OFII relative aux conditions matérielles d'accueil, la préfecture n'est pas défenderesse et il revient à l'OFII de justifier devant le juge sa décision, sans disposer des renseignements qui lui permettraient d'assurer pleinement sa défense.

Par ailleurs, il est fréquent que les préfectures prennent des obligations de quitter le territoire français à l'encontre de personnes détenues sans connaître la date de leur levée d'écrou ; la transmission d'informations entre l'administration pénitentiaire et les préfectures, qui repose souvent sur des conventions, est en effet inégale. Il en résulte que la libération des étrangers détenus intervient souvent à une date qui ne permet pas leur éloignement immédiat, faute que le délai de recours contre l'OQTF et son éventuel jugement aient pu intervenir pendant la période de détention. L'administration est alors contrainte de placer les intéressés en rétention dès leur sortie de détention. Les étrangers sortant de prison représentent ainsi aujourd'hui une part importante de la population des étrangers retenus, ce qui n'est pas sans incidence sur les conditions de vie et de sécurité dans les centres de rétention et pourrait être évité par une meilleure anticipation de l'adoption de la mesure d'éloignement, tenant compte au mieux des dates prévisionnelles de levée d'écrou.

Ces insuffisances de partage d'informations s'expliquent notamment par l'obsolescence de certains systèmes d'information. Mais elles trouvent aussi leur origine dans l'insuffisante prise en compte des besoins en information de chacune des administrations aux différentes phases de la procédure administrative puis au stade du contentieux.

2.4.3. Si la sécurité juridique de ses décisions est satisfaisante, l'administration rencontre aujourd'hui des difficultés croissantes pour assurer sa défense contentieuse

La qualité de rédaction et de motivation des décisions administratives en matière de droit des étrangers a connu une amélioration substantielle au cours des dix dernières années, qui s'explique notamment par le contrôle du juge administratif et l'attention que porte l'administration à ses décisions. Les services des préfectures, en particulier, disposent de compétences juridiques solides et sont attentifs à la jurisprudence.

Dans la plupart des cas, l'administration assure seule sa défense contentieuse, à l'échelle départementale. Sa présence aux audiences en urgence (quatre-vingt seize heures) est cependant de plus en plus rare ; en outre, bien que la situation varie sensiblement selon les préfectures, des mémoires en défense ne sont plus produits que dans un nombre limité de dossiers. Les difficultés de l'administration pour assurer sa défense contentieuse illustrent à la fois le manque de moyens de certaines préfectures et la difficulté à satisfaire, dans une matière particulièrement technique et en constante évolution, un besoin de spécialisation des agents concernés.

Le relatif déséquilibre du débat contradictoire qui en résulte est préjudiciable à l'administration, qui n'est pas toujours en mesure, en particulier dans des procédures d'urgence où l'instruction se poursuit jusqu'à l'audience et où des éléments décisifs peuvent y être apportés, de répondre aux requérants, d'expliquer au juge les motifs de ses décisions et de présenter les éléments qui les appuient.

Il est à craindre que les difficultés croissantes de l'administration à assurer sa défense contentieuse auront à terme des conséquences sur la sécurité juridique de ses décisions. Elles obligent d'ores et déjà le juge à se prononcer sur des litiges sans être correctement éclairé par le contradictoire et sans disposer de tous les éléments utiles à leur résolution.

2.4.4. Les modes alternatifs de règlement des litiges ne réduisent guère le volume du contentieux

Enfin, le Conseil d'État ne peut que constater que l'administration tend désormais à voir dans le recours contentieux le seul mode de remise en cause de ses décisions, sans procéder, avant l'issue de ces recours, à un réexamen des positions qu'elle a adoptées. Or, plutôt que de donner lieu à un contentieux, la situation d'un étranger peut parfois être réglée en portant à la connaissance de l'administration des éléments dont elle ne disposait pas lorsqu'elle a pris sa décision. Mais les différents acteurs qui accompagnent les étrangers dans leurs démarches constatent une réduction progressive des espaces de discussion et de résolution amiable entre l'administration et les demandeurs.

La réserve de l'administration à l'égard des procédures précontentieuses peut se comprendre, eu égard au risque de manœuvres que présente toute voie procédurale permettant de faire échec, pendant un temps donné, à un éloignement forcé. En outre, la forte hausse des demandes à laquelle sont confrontées les préfectures ne laisse guère de temps pour un réexamen, sur intervention d'une association ou au stade de l'introduction du recours, du bien-fondé des décisions prises.

Les organes consultatifs inclus dans certaines procédures (en particulier les commissions départementales du titre de séjour, prévues par l'article L. 312-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) n'exercent par ailleurs qu'une faible influence sur l'administration, ce qui tend à renforcer la relative réticence de celle-ci à remettre en cause ses décisions indépendamment du contentieux.

Il en résulte que la juridiction administrative est régulièrement conduite à se prononcer sur des litiges dont la solution est évidente et qui auraient pu, voire dû, être résolus plus tôt.

Encadré n° 2 : La situation des étrangers en détention

Le contentieux des mesures d'éloignement adoptées à l'égard d'étrangers détenus combine presque l'ensemble des constats et difficultés observés.

L'insuffisante coordination entre les administrations pénitentiaire et préfectorale conduit à ce que l'adoption des mesures d'éloignement ne puisse pas être correctement anticipée ; les OQTF sont souvent prises à une date qui ne permettra pas d'assurer le traitement contentieux avant la fin de la détention, ce qui imposera la succession de la détention et de la rétention. Ces situations sont mal comprises par les étrangers concernés et conduisent les centres de rétention administrative à recevoir des personnes qu'ils n'ont pas l'habitude d'accueillir.

En outre, lorsqu'un étranger en détention fait l'objet d'une mesure d'éloignement, la notification de cette mesure est assurée par l'administration pénitentiaire. Des difficultés d'organisation peuvent conduire à des notifications imparfaites ou mal comprises par les étrangers, susceptibles de faire obstacle à l'exercice d'un recours dans le délai, alors même que le IV de l'article L. 512-1 du CESEDA a prévu une procédure adaptée au cours de laquelle l'étranger est en principe informé dans une langue qu'il comprend, dès la notification de l'obligation de quitter le territoire français, qu'il peut, avant même l'introduction de sa requête, demander au président du tribunal administratif l'assistance d'un interprète ainsi que d'un conseil.

Le délai de recours est très bref : lorsqu'est adoptée une OQTF sans délai de départ volontaire, les intéressés ne disposent que de quarante-huit heures à compter de la notification pour introduire un recours. Or tous les établissements pénitentiaires ne disposent pas d'un point d'accès au droit et, lorsqu'ils existent, leurs horaires d'ouverture sont variables d'un établissement à l'autre. Les contraintes carcérales rendent par ailleurs difficile la communication des intéressés avec un avocat dans un délai aussi bref, d'autant qu'ils ne disposent pas de la décision administrative en cellule. L'exercice du droit au recours, dans ces conditions, s'avère particulièrement problématique.

Le jugement des recours introduits fait ensuite face à une double difficulté. D'une part, la procédure contentieuse est complexe, les délais susceptibles de s'appliquer sont multiples et la proximité de la levée d'écrou conduit à les abréger en cours d'instance. D'autre part, certaines audiences ne peuvent se tenir faute d'organisation d'une escorte permettant la présentation des détenus au juge administratif. Or, lorsque la procédure est, au moins en partie, orale et que l'étranger entend participer à l'audience, sa présence est nécessaire.

Au total, alors même qu'il représente un nombre de litiges relativement limité, le contentieux de l'éloignement des étrangers détenus illustre les différentes difficultés que pose l'état actuel du droit et de la pratique administrative du contentieux des étrangers.

Troisième partie – Des procédures plus simples, plus fluides et plus exhaustives

Afin de remédier à la complexité des procédures juridictionnelles et à leur inadaptation et de chercher à limiter la répétition des contentieux relatifs à une même situation individuelle, le Conseil d'État estime qu'il convient d'engager deux principaux chantiers : la remise à plat des procédures contentieuses (3.1) et l'élargissement de l'examen administratif de la situation des étrangers présentant une demande de titre de séjour (3.2). Des mesures d'organisation juridictionnelle (3.3) et administrative (3.4) devraient en outre permettre de faciliter et fluidifier le fonctionnement des procédures administratives et contentieuses.

3.1. Rationaliser le contentieux des étrangers en passant d'une douzaine à trois procédures juridictionnelles, adaptées à leur réel degré d'urgence

Le régime procédural du contentieux des étrangers doit être redéfini et simplifié. Il convient d'assurer, dans ce cadre, une meilleure conciliation entre l'exigence de célérité du traitement contentieux, qui varie selon le degré d'urgence des litiges, les garanties qui s'attachent au respect du droit à un recours effectif et l'impératif de bonne administration de la justice.

3.1.1. Une procédure ordinaire et deux procédures d'urgence

Après examen de l'ensemble des régimes administratifs et contentieux concernés (v. Annexe 4), le Conseil d'État estime qu'en dépit de la grande variété des décisions concernées par le contentieux des étrangers, celui-ci n'exige, plutôt que la douzaine de procédures existantes, pas davantage que trois procédures juridictionnelles propres, deux procédures d'urgence et une procédure ordinaire.

Il est en effet fondamental, en premier lieu, d'opérer une plus grande distinction entre les recours appelant un traitement urgent et ceux qui n'en nécessitent pas. A cette fin, la procédure ordinaire, applicable aux recours ne présentant pas d'urgence particulière, doit se distinguer plus nettement qu'aujourd'hui des procédures accélérées, afin de définir, de façon plus claire et plus réaliste, les priorités de traitement des recours contentieux.

Quant aux contentieux urgents, le Conseil d'État estime que la conciliation des exigences de garantie du droit au recours, de célérité de jugement et de bonne administration de la justice nécessite de définir deux procédures distinctes, essentiellement par leurs délais. En effet, les différents types de décision susceptibles d'être contestées et les différences de situation dans lesquelles les étrangers qui en sont l'objet peuvent se trouver ne permettent pas d'unifier les contentieux urgents dans une unique procédure de jugement dans de très brefs délais. Par conséquent, il est proposé de distinguer une procédure d'urgence à très brefs délais et une procédure d'urgence assortie de délais courts sans être aussi réduits.

Dans ce cadre, la procédure ordinaire, sans urgence marquée, serait très proche des règles résultant de l'application du droit commun procédural défini par le code de justice administrative (CJA) : il serait statué en formation collégiale, au terme d'une instruction écrite obéissant aux règles de droit commun et après prononcé de conclusions d'un rapporteur public, sauf dispense décidée dans les conditions prévues par les dispositions générales du CJA (articles L. 732-1 et R. 732-1-1). La seule spécificité de cette procédure ordinaire résiderait dans les délais applicables : un délai de recours d'un mois non prorogeable par un recours administratif, qui correspond, en plus simple[9], au délai de trente jours aujourd'hui applicable pour contester les obligations de quitter le territoire français adoptées à la suite d'un refus de titre de séjour (v. I de l'article L. 512-1 du CESEDA), et un délai de jugement de six mois, qui indique certes un objectif de traitement accéléré par rapport au droit commun mais sans lui impartir un caractère trop urgent, afin de mieux le faire correspondre aux exigences réelles de l'action administrative et de limiter les effets d'éviction sur les autres contentieux.

Les deux procédures d'urgence appellent quant à elles de plus amples dérogations procédurales mais ne diffèrent l'une de l'autre, pour l'essentiel, que par les délais qui encadrent l'exercice du recours et son jugement. Leur régime procédural correspondrait à celui qui est prévu aujourd'hui par le III de l'article L. 512-1 du CESEDA et qui s'applique à la contestation des OQTF en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence. Il serait ainsi statué par un juge unique (le président du tribunal administratif ou un magistrat désigné par lui), sans conclusions de rapporteur public et au terme d'une instruction adaptée. A cet égard, il devrait être prévu que la requête n'est pas soumise à obligation de motivation, que l'instruction n'est close qu'à l'audience, que les communications entre la juridiction et les parties se font par tout moyen et que le requérant bénéficie, s'il le demande, d'un interprète et d'un avocat commis d'office, cette dernière faculté permettant d'écarter l'application des dispositions générales sur l'aide juridictionnelle et notamment l'interruption du délai de recours par la présentation d'une demande d'aide juridictionnelle.

La procédure la plus urgente conserverait les délais aujourd'hui applicables à la contestation des OQTF en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence : un délai de recours de quarante-huit heures et un délai de jugement de quatre-vingt-seize heures à compter de l'expiration du délai de recours. Le Conseil d'État estime que ces délais constituent un plancher, en deçà duquel il n'est guère réaliste de descendre compte tenu de la nécessaire articulation de l'intervention du juge administratif avec celle, préalable, du juge des libertés et de la détention. S'astreindre à les respecter constitue déjà un défi pour les tribunaux administratifs.

La seconde procédure d'urgence serait soumise à des délais qui, tout en restant brefs, seraient cependant moins contraints : un délai de recours de sept jours et un délai de jugement de quinze jours.

Seule la procédure la plus urgente inclurait, enfin, le prononcé du dispositif du jugement à l'audience, comme cela est aujourd'hui prévu en cas de rétention (v. article R. 776-27 du CJA).

9 En pratique, la vérification du respect d'un délai franc d'un mois est substantiellement plus facile que celle du respect d'un délai franc de trente jours, qui suppose de compter les jours.

Le tableau ci-après résume les trois régimes procéduraux auxquels il est proposé de se tenir.

Typologie simplifiée des procédures particulières au contentieux des étrangers

Caractéristiques	Procédure		
	Urgence 48 heures	Urgence 7 jours	Ordinaire
Délai de recours	48 heures	7 jours	1 mois
Interruption du délai de recours par un recours administratif	Non		Non
Délai de jugement	96 heures (après expiration du délai de recours)	15 jours	6 mois
Formation de jugement	Magistrat désigné		Formation collégiale
Conclusions d'un rapporteur public	Non		Oui, mais dispense possible
Caractère interruptif de la demande d'aide juridictionnelle	Non (commission d'office d'un avocat)		Oui
Présence d'un interprète	Oui, si demandé		Non (procédure écrite)
Adaptations de l'instruction	Oui (pas d'obligation de motivation de la requête, clôture de l'instruction à l'audience, communications et convocations par tout moyen)		Droit commun
Prononcé de la décision	A l'audience (dispositif)	Droit commun	Droit commun

S'agissant de l'organisation, de la présentation et de la rédaction des textes, il serait utile, afin de renforcer la lisibilité aujourd'hui compromise des dispositions qui encadrent les procédures juridictionnelles applicables au contentieux des étrangers, de procéder à une réécriture des textes en isolant les dispositions régissant la procédure contentieuse de celles qui sont relatives aux décisions administratives.

Afin d'éviter les renvois en chaîne et l'éparpillement de règles contentieuses, il serait bienvenu de consacrer une partie du CESEDA au contentieux pour y définir, dans toute la mesure où elles dérogent au droit commun du CJA, les procédures juridictionnelles spécifiques au contentieux des étrangers. De la sorte, le régime des décisions prises à l'égard des étrangers n'inclurait plus de règles relatives à leur contestation mais pourrait se borner à prévoir que cette contestation relève de la procédure ordinaire ou de l'une ou l'autre des procédures d'urgence.

Proposition n° 1 : Remplacer la douzaine de procédures actuelles par trois procédures, une ordinaire et deux d'urgence, définies dans une partie dédiée du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, séparément des textes relatifs aux décisions administratives

3.1.2. Adapter les procédures à leur réel degré d'urgence

La répartition, entre les trois procédures précédemment décrites, des différents contentieux dont connaît le juge administratif s'agissant des décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers implique de prendre parti sur deux points : est-il nécessaire de statuer en urgence ? Dans l'affirmative, quelle procédure d'urgence permet de concilier au mieux l'exercice effectif du droit au recours et l'impératif de célérité du procès ?

■ En matière de séjour et d'éloignement, la réponse à la première question dépend de l'existence ou non d'une perspective prochaine d'exécution forcée de la décision d'éloignement. En effet, les décisions d'éloignement n'étant que très rarement exécutées spontanément par les étrangers qui en font l'objet, seul l'engagement d'une exécution forcée, par l'adoption de mesures de contrainte (assignation à résidence ou rétention), manifeste la perspective d'un éloignement proche, voire immédiat, et justifie, avec les restrictions de liberté qui l'accompagnent, un traitement en urgence du litige relatif au séjour et à l'éloignement.

En conséquence, il est proposé de faire relever de la procédure ordinaire l'ensemble des refus de titre de séjour pris avec une mesure d'éloignement et l'ensemble des OQTF, quel que soit le fondement sur lequel elles sont adoptées, lorsqu'aucune mesure de contrainte ne les accompagne. Cela implique notamment que les OQTF sans délai de départ volontaire ne soient plus traitées en urgence, ce qui n'était pas justifié par la perspective d'un éloignement rapide et entraînait une accélération artificielle, en substance inutile, de la procédure juridictionnelle. Cela conduit aussi à mettre fin à la distinction des procédures contentieuses selon le fondement de l'OQTF.

En l'absence de perspective d'éloignement à brève échéance, l'application de la procédure ordinaire décrite précédemment (v. 3.1.1) conduira à lever la contrainte de jugement rapide – trois mois en l'état actuel du droit – qui n'est pas justifiée par la réalité des exigences de l'action administrative. S'appliquera une durée plus longue, de six mois, tenant compte de la nécessité de statuer dans un délai relativement bref sans pour autant imposer un examen prioritaire de la légalité de décisions dont l'exécution forcée n'est pas prévue à brève échéance. En parallèle, la durée pendant laquelle une OQTF peut être assortie d'une assignation à résidence ou d'un placement en rétention en vue de l'exécution de cette décision[10] pourrait, elle aussi, être étendue. Au contraire, lorsque des mesures de contrainte ont été prises en vue de l'exécution forcée, à brève échéance, de la mesure d'éloignement, la procédure juridictionnelle doit légitimement être accélérée pour, à la fois, ne pas maintenir ces mesures de contrainte au-delà du temps strictement nécessaire au jugement du litige et articuler l'intervention du juge avec les exigences de l'action administrative ; doivent alors être applicables l'une ou l'autre des deux procédures d'urgence précédemment décrites. Afin de tenir compte des délais nécessaires à l'exercice d'un recours sans accompagnement juridique

[10] Article L. 561-2 du CESEDA.

immédiat et de la moindre urgence qu'il y a à statuer en cas d'assignation à résidence par rapport au placement en rétention, il est proposé de réserver la procédure la plus rapide (dite « 48 h » dans le tableau ci-dessus) aux cas dans lesquels l'étranger est placé en rétention et de rendre applicable la seconde procédure d'urgence (dite « 7 jours » dans le tableau) en cas d'assignation à résidence.

Comme cela est prévu en l'état actuel des textes, un basculement du contentieux d'une procédure vers l'autre devrait par ailleurs être prévu en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence en cours d'instance.

Enfin, dans l'ensemble de ces hypothèses, il y a lieu d'unifier la contestation de l'OQTF et des décisions qui l'accompagnent le cas échéant (décision fixant le pays de destination, décision refusant un délai de départ volontaire, décision d'interdiction de retour ou de circulation sur le territoire français) avec celle relative au séjour lorsqu'elle a été prise en même temps. Cela revient à mettre fin à la séparation des contentieux de l'éloignement et du séjour qui existe actuellement lorsque l'OQTF relève du juge unique statuant en urgence (v. 2.1.1). La légalité de la mesure d'éloignement étant très liée au droit au séjour, il convient de généraliser l'examen, par le même juge, et quelle que soit la procédure applicable, de l'OQTF et de toutes les décisions qui l'accompagnent, notamment celle relative au séjour.

■ Une répartition identique peut être effectuée, selon qu'a ou non été adoptée une mesure de contrainte et selon la nature de cette mesure, s'agissant des décisions de remise à un État membre de l'Union européenne (« réadmission ») adoptées sur le fondement des articles L. 531-1 et suivants du CESEDA.

■ Quand un étranger fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, d'une décision de transfert mentionnée à l'article L. 742-3 du CESEDA, il est maintenu en zone d'attente le temps que l'OFPRA et le juge statuent. Il se trouve, de ce fait, dans une situation d'urgence objective qui justifie, elle aussi, que le refus et, le cas échéant, la décision de transfert soient jugées dans les plus brefs délais.

■ La circonstance qu'un étranger soit placé en détention est également de nature à justifier un traitement accéléré du recours contre la décision d'éloignement dont il fait l'objet : il s'agit de permettre, autant que possible, l'éloignement contraint dès la sortie de détention, et d'éviter ainsi que la rétention succède à la détention. En revanche, eu égard aux conditions dans lesquelles un détenu, en particulier lorsqu'il est placé en maison d'arrêt, peut accéder aux décisions administratives qui lui sont notifiées, bénéficier effectivement du conseil d'un avocat et exercer un recours, le Conseil d'État estime qu'il convient de ne pas rendre applicables les délais les plus contraints mais de retenir la seconde procédure d'urgence (dite « 7 jours »), en la doublant d'une obligation renforcée de notification. Celle-ci devrait ajouter à l'indication habituelle des voies et délais de recours l'information, dans une langue que l'étranger détenu comprend, selon laquelle il peut présenter un recours par simple lettre non motivée déposée auprès du chef de l'établissement pénitentiaire dont il relève (v. articles R. 776-19, R. 776-29 et R. 776-31 du CJA). Elle devrait en outre informer l'étranger qu'il peut, aux termes du IV de l'article L. 512-1 du CESEDA, avant même l'introduction de sa requête, demander au président du tribunal administratif l'assistance d'un interprète ainsi que d'un conseil. Lorsqu'un étranger a recours à ces dispositions, il revient à l'administration pénitentiaire de lui permettre d'avoir accès à son avocat dans les meilleurs délais.

■ L'application du règlement « Dublin III » justifie elle aussi que le juge statue selon une procédure accélérée. En effet, ce règlement permet de déterminer quel État est responsable de l'examen d'une demande d'asile et organise le transfert d'un demandeur d'asile vers cet État ; il se place donc en amont de l'examen de la demande d'asile et exige en conséquence, afin de ne pas retarder exagérément cet examen, que la phase de détermination et de transfert soit aussi brève et rapide que possible. C'est notamment pour cela que le règlement encadre par des délais stricts la durée maximale de la procédure de détermination de l'État responsable et de transfert vers cet État.

Afin d'intégrer pleinement cette exigence de célérité dans la procédure juridictionnelle, il est proposé de prévoir que la contestation d'une décision de transfert prise sur le fondement du règlement « Dublin III » relève de la procédure d'urgence à 7 jours même en l'absence d'assignation à résidence du demandeur d'asile, et qu'elle relève de la procédure d'urgence à 48 heures en cas de placement en rétention. Il devrait en aller de même de la contestation des autres mesures relatives à la mise en œuvre du règlement « Dublin III », notamment les décisions par lesquelles les préfets refusent de reconnaître la compétence de la France pour examiner la demande d'asile.

Les décisions qui refusent, retirent ou limitent le bénéfice des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile doivent elles aussi, pour des raisons analogues, relever d'un examen prioritaire, afin d'éviter que leur contentieux ne se transporte systématiquement sur les procédures de référé (nécessairement doublées d'un recours au fond lorsqu'il s'agit d'un référé-suspension). Seules ces procédures sont à même, aujourd'hui, de permettre l'examen par le juge administratif des décisions prises par l'OFII en cette matière dans un délai utile : la situation de demandeur d'asile n'a, en effet, pas vocation à durer, *a fortiori* en cas d'engagement d'une procédure de transfert sur le fondement du règlement « Dublin III ». Il est donc proposé de rattacher ces litiges à la seconde procédure d'urgence définie précédemment. Eu égard au caractère objectif de ce contentieux, la présence systématique d'un interprète n'apparaît, en revanche, pas nécessaire – elle n'est pas requise en référé en l'état actuel des textes. En outre, afin d'unifier devant un même tribunal administratif les différents contentieux susceptibles de naître à propos de la situation d'un même demandeur d'asile, les règles de compétence territoriale pourraient être ajustées afin de rendre compétent, s'agissant des litiges relatifs aux conditions matérielles d'accueil, le tribunal du lieu de résidence de l'étranger.

Enfin, l'impératif de célérité qui gouverne la mise en œuvre du règlement « Dublin III » (détermination de l'État membre responsable et transfert du demandeur d'asile vers cet État) conduit à ce que le délai pour effectuer le transfert ne puisse être interrompu qu'une seule fois par le recours de l'intéressé devant le tribunal administratif, l'appel étant ainsi le plus souvent privé d'effet (v. partie 2.3.2). Plutôt que de maintenir cette situation insatisfaisante pour les juridictions saisies et dépourvue d'effet utile pour les intéressés comme pour l'administration, il est proposé de tirer toutes les conséquences de la logique de rapidité et d'effectivité de la contestation des transferts Dublin en supprimant l'appel dans les contentieux portant sur une mesure de transfert (et la mesure d'assignation à résidence qui l'accompagne le cas échéant). Cette suppression ne porterait nullement atteinte aux garanties constitutionnelles et conventionnelles qui s'attachent à l'effectivité du droit au recours. Elle viserait exclusivement la contestation des mesures de transfert sur le fondement du règlement « Dublin III », pour laquelle l'utilité de l'appel est en

pratique très souvent remise en cause par l'effet du temps. En outre, elle renforcerait la cohérence entre le traitement contentieux des décisions de transfert et la possibilité d'exécuter ces mesures.

■ Dans ces différentes hypothèses, l'application de ces procédures particulières devrait en principe exclure le recours aux procédures ordinaires de référé (voir CE, Section, 30 décembre 2013, Bashardost, n° 367533, Rec. p. 364). En dehors de ces hypothèses, en revanche, le régime de droit commun du recours pour excès de pouvoir et des procédures de référé peut continuer de s'appliquer aux recours en matière de visas, de refus ou de retrait de titre de séjour lorsqu'ils ne sont pas accompagnés d'une mesure d'éloignement, de refus d'entrée (hors demande d'asile), d'expulsion et d'interdiction administrative du territoire, où l'appréciation de l'urgence au cas par cas paraît plus adaptée que le recours à une procédure spéciale et où le droit commun du recours pour excès de pouvoir n'appelle pas de dérogation particulière.

Le tableau ci-dessous résume la répartition des contentieux proposée selon les trois procédures particulières précédemment définies.

<table>
<tr><th>Décision contestée</th><th>Procédure applicable</th><th>Particularité</th></tr>
<tr><td>Refus ou retrait de titre de séjour (accompagné d'une décision d'éloignement)</td><td rowspan="5">En cas de rétention : urgence 48 heures
En cas d'assignation à résidence : urgence 7 jours
En cas de détention : urgence 7 jours
Dans les autres cas : ordinaire</td><td rowspan="5">Obligation d'information renforcée lorsque l'étranger est détenu</td></tr>
<tr><td>OQTF</td></tr>
<tr><td>Décision fixant le pays de renvoi</td></tr>
<tr><td>Interdiction de retour ou de circulation</td></tr>
<tr><td>Réadmission</td></tr>
<tr><td>Maintien en rétention à la suite d'une demande d'asile</td><td rowspan="2">Urgence 48 heures</td><td rowspan="2">-</td></tr>
<tr><td>Refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, décision de transfert mentionnée à l'article L. 742-3 du CESEDA</td></tr>
<tr><td>Transfert Dublin</td><td>En cas de rétention : urgence 48 heures
Dans les autres cas : urgence 7 jours</td><td>Absence d'appel</td></tr>
<tr><td>Décision relative à la mise en œuvre du règlement Dublin</td><td>Urgence 7 jours</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Décision relative au bénéfice des conditions matérielles d'accueil</td><td>Urgence 7 jours</td><td>Absence de recours systématique à un interprète</td></tr>
<tr><td>Assignation à résidence</td><td>Urgence 7 jours</td><td>-</td></tr>
</table>

Au total, les régimes procéduraux proposés et le choix de leurs champs d'application respectifs permettent de simplifier sensiblement l'état du droit, en limitant le nombre

et les spécificités des procédures applicables au contentieux des étrangers. Ils conduisent aussi à recentrer l'action en urgence du juge dans les cas où elle est vraiment justifiée, c'est-à-dire, pour l'essentiel, lorsque l'exécution forcée d'une mesure d'éloignement est prévue ou lorsqu'est en cause le transfert d'un demandeur d'asile vers l'État responsable de l'examen de sa demande ou les aides dont il peut disposer. Combiné avec la réunification du contentieux du séjour et du contentieux de l'éloignement, ce recentrage entend redonner plus de sens et d'utilité à l'intervention du juge administratif dans des délais particulièrement contraints, tout en assurant le plein respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles du droit à un recours effectif.

Proposition n° 2 : Définir la procédure applicable au contentieux des différentes décisions administratives en fonction des exigences réelles de célérité de l'action administrative

Proposition n° 2-1 : Distinguer les procédures de jugement de l'éloignement selon la contrainte applicable à l'étranger (rétention, détention, assignation à résidence), indépendamment du fondement de la mesure contestée

Proposition n° 2-2 : Prévoir une obligation d'information renforcée des étrangers détenus lors de la notification de la mesure d'éloignement

Proposition n° 2-3 : Appliquer un régime d'urgence à l'ensemble du contentieux des transferts Dublin

Proposition n° 2-4 : Inclure l'ensemble des contentieux relatifs aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile dans une procédure rapide

Proposition n° 3 : Unifier le traitement contentieux du séjour et de l'éloignement, lorsqu'ils sont contestés ensemble, quelle que soit la procédure

Proposition n° 4 : Supprimer l'appel en matière de contentieux des transferts Dublin

3.2. Procéder, dès le stade administratif, à un examen plus complet de la situation des étrangers au regard du droit au séjour

Au-delà de la simplification des procédures contentieuses applicables, il apparaît utile de remédier au caractère morcelé ou itératif de l'examen de la situation des étrangers au regard du droit au séjour : il s'agirait de parvenir, le plus en amont possible, à une décision définitive sur le droit au séjour des étrangers – sous réserve des évolutions de leur situation. Il serait indispensable, à cette fin, d'étendre le champ de l'examen auquel procède l'administration saisie d'une demande de titre de séjour (3.2.1). Cette extension permettrait ensuite d'élargir les questions soumises à l'examen du juge, sans qu'il soit pertinent de modifier les pouvoirs dont il dispose en en faisant un juge de plein contentieux (3.2.2).

3.2.1. La décision administrative sur le séjour doit se prononcer au regard de l'ensemble des motifs d'attribution d'un titre de séjour

Obtenir plus rapidement une certitude juridique sur la situation d'un étranger au regard du droit au séjour suppose, dès le stade administratif, c'est-à-dire dès la première demande de titre de séjour, d'examiner la situation de l'étranger au regard de l'ensemble des motifs d'attribution d'un titre de séjour. Plutôt que de s'en tenir à

examiner une demande de titre de séjour sur le seul fondement et au vu seulement de ce qui lui est demandé, ce qui est la seule obligation qui pèse sur elle en l'état du droit (CE, avis, 28 novembre 2007, Mme Zhu, n° 307036, Rec. p. 454), l'administration devrait ainsi, de façon plus systématique, se prononcer au regard de l'ensemble des hypothèses de délivrance d'un titre de séjour.

Un tel examen transversal permettrait d'éviter la présentation successive, par un même étranger, le cas échéant en alternance avec l'introduction de recours contentieux, de demandes de titre de séjour sur des fondements différents (asile, étranger malade, vie privée et familiale, admission exceptionnelle au séjour). Il serait statué en une seule fois sur l'ensemble de ces fondements, de sorte que le droit au séjour serait fixé définitivement, sous réserve d'évolutions dans la situation de l'étranger, à la date de la décision administrative.

Une telle évolution représenterait assurément une charge de travail supplémentaire pour l'administration. Celle-ci ne doit cependant pas être surestimée. En effet, l'administration doit d'ores et déjà, en l'état actuel du droit, rechercher si un étranger peut se voir délivrer de plein droit un titre de séjour avant de prononcer à son égard une obligation de quitter le territoire (CE, 23 juin 2000, Diaby, n° 213584, Rec. p. 243 ; CE, 26 novembre 2012, Ahmed, n° 349827, T. pp. 797-936-941). Or, en pratique, l'examen transversal ne s'éloignera pas sensiblement de cette double vérification couvrant à la fois une ou deux hypothèses particulières de délivrance de titre et les hypothèses « générales » de délivrance de plein droit (vie privée et familiale, maladie…) ; la plupart des autres hypothèses de délivrance d'un titre, soumises à conditions spécifiques dont la vérification est plus simple, pourront être examinées plus aisément.

Le contentieux des titres de séjour est d'ailleurs l'occasion de constater que certaines préfectures examinent d'ores et déjà d'office, ainsi que cela leur est loisible (v. CE, 6 décembre 2013, Ministre de l'intérieur c/ M. Ndong, n° 362324, T. p. 631), si l'étranger est susceptible de se voir délivrer un titre de séjour sur un autre fondement que celui sur lequel il a formulé sa demande. Et la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a fait un pas en ce sens en imposant aux demandeurs d'asile qui entendent être admis au séjour sur un autre fondement de présenter une demande en ce sens concomitamment (v.. art. L. 311-6 du CESEDA).

Le Conseil d'État estime qu'il convient de s'engager plus avant dans cette démarche, en généralisant l'examen exhaustif de la situation du demandeur de titre de séjour déjà pratiqué par certaines préfectures ; à tout le moins, une expérimentation formelle en ce sens pourrait être engagée.

Juridiquement, elle suppose, pour être pleinement effective, que la loi fasse obligation au demandeur de titre de séjour de fournir, à l'appui de sa demande, l'ensemble des éléments permettant à l'administration d'apprécier sa situation au regard du droit au séjour. Il s'agirait, d'une part, de poser en principe que la décision statuant sur le droit au séjour aura un caractère exhaustif et, d'autre part, de lutter contre les manœuvres dilatoires.

Proposition n° 5 : Poser le principe selon lequel l'administration procède à un examen exhaustif du droit au séjour du demandeur, qui a l'obligation de présenter l'ensemble des éléments susceptibles de lui permettre de bénéficier d'un titre de séjour

La conséquence de ce caractère exhaustif de la décision statuant sur une première demande de titre de séjour est logiquement que l'étranger qui fait l'objet, à cette occasion, d'un refus de titre de séjour ne puisse ensuite se prévaloir, à l'appui d'une nouvelle demande, que d'éléments nouveaux, c'est-à-dire postérieurs à ceux sur lesquels il a déjà été statué.

Ainsi, comme cela est prévu par la directive « procédures »[11] en matière d'asile, l'examen d'éventuelles demandes ultérieures, consécutives au rejet d'une première demande de titre de séjour, porterait essentiellement sur des éléments ou des faits nouveaux. Si l'examen de la première demande est plus lourd, l'examen des demandes ultérieures s'en trouve quant à lui allégé.

Il ne pourra cependant faire totalement abstraction d'éléments présentés par le demandeur au seul motif qu'ils ne présentent pas un caractère nouveau : dans l'hypothèse où de tels éléments ont été omis mais sont de nature à faire obstacle à l'éloignement de l'étranger, notamment en lui conférant de plein droit le bénéfice d'un titre de séjour (par ex. en raison de sa maladie ou de son mariage avec un ressortissant français sous certaines conditions), l'administration ne pourra les laisser totalement de côté. En revanche, si ces éléments appellent une appréciation, elle pourra tenir compte, dans cette appréciation, de l'omission ou de la dissimulation qui a conduit à ce qu'ils ne soient pas présentés à l'appui de la première demande et des raisons par lesquelles le demandeur les explique.

En somme, l'étranger qui présente une nouvelle demande de titre de séjour, consécutive à un premier rejet adopté au terme d'un examen exhaustif de sa situation, ne pourrait en principe se prévaloir, à l'appui de sa demande, que d'éléments et de faits nouveaux. Par exception, s'il se prévaut d'éléments qui ne sont pas nouveaux mais qui sont susceptibles de faire obstacle à son éloignement, l'administration pourrait tenir compte, s'il y a lieu, dans l'appréciation de ces éléments, de la circonstance que l'étranger ne les avait pas présentés à l'appui de sa précédente demande et des motifs de cette omission.

Proposition n° 6 : Fixer comme corollaire que l'examen d'une nouvelle demande de titre de séjour, après un premier refus, ne porte que sur les éléments et faits nouveaux

Une telle mesure ne résoudra pas à elle seule la question des manœuvres dilatoires auxquelles l'administration est confrontée, notamment parce que ces manœuvres incluent régulièrement l'invocation d'éléments liés à l'état de santé qu'il peut être malaisé de dater précisément. Mais elle permettra de fixer, à une date établie, la situation d'un étranger au regard du droit au séjour, de rendre obligatoire l'information de l'administration sur l'ensemble de cette situation dès la première demande et de mieux prendre en compte le caractère dilatoire de certaines demandes ultérieures.

[11] Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

3.2.2. La transformation de l'office du juge du séjour et de l'éloignement en juge de plein contentieux doit être écartée, au bénéfice d'un approfondissement de l'usage des pouvoirs dont dispose le juge de la légalité

Si la décision par laquelle l'administration se prononce sur le droit au séjour résulte d'un examen de la situation de l'étranger au regard de l'ensemble des dispositions susceptibles de lui permettre de bénéficier d'un titre, le litige auquel cette décision donne lieu peut conduire le juge, à son tour, à examiner sa légalité au regard de l'ensemble de ces dispositions. Ainsi, le champ du débat contentieux est élargi lorsque le champ de l'examen administratif est élargi ; en sens inverse, lorsque l'administration ne se prononce sur la délivrance d'un titre de séjour qu'au regard d'un seul fondement, le débat juridictionnel ne peut guère s'écarter de ce cadre restreint.

Il en résulte que le jugement statuant sur un refus de titre de séjour sera d'autant plus susceptible d'apporter de la certitude juridique sur la situation de l'étranger au regard du droit au séjour que l'administration aura examiné cette situation en tenant compte de l'ensemble des fondements permettant l'attribution d'un titre de séjour. La stabilisation de la situation au terme de la phase administrative et de la phase contentieuse dépend ainsi essentiellement de l'administration.

La demande d'étude invitant le Conseil d'État à examiner des évolutions de l'office et des pouvoirs du juge administratif, a néanmoins été étudiée, de façon approfondie, l'hypothèse de la transformation de cet office, dans lequel le juge de l'excès de pouvoir statue aujourd'hui sur la légalité des décisions de l'administration, en un office de plein contentieux dans lequel le juge statuerait, non pas sur la légalité de la décision de l'administration, mais directement sur le droit de l'étranger à séjourner en France.

Au terme de cet examen, le Conseil d'État estime que cette hypothèse doit être écartée.

■ Les bénéfices attendus de l'attribution d'un tel office de plein contentieux au juge du séjour et de l'éloignement ne doivent, tout d'abord, pas être surestimés. Une telle évolution permettrait principalement d'écarter comme inopérantes diverses contestations visant uniquement la décision de refus de séjour et lui imputant des vices de forme et de procédure ou des erreurs de droit ne portant pas directement sur les conditions d'accès au séjour. Certains vices de procédure devraient cependant continuer de trouver une sanction juridictionnelle ; et les autres contestations ne sont, le plus souvent, pas les plus difficiles à traiter pour le juge administratif. En outre, et de façon générale, il faut garder à l'esprit que le contrôle exercé sur ce point par le juge administratif a des effets vertueux sur la qualité des décisions prises par l'administration, en particulier leur motivation et le respect des obligations procédurales qu'elle doit observer.

Un office de plein contentieux du droit au séjour conduirait le juge à se placer directement à la date à laquelle il statue pour examiner, compte tenu de la situation de droit et fait à cette date, si l'étranger a droit à l'attribution d'un titre de séjour. Mais eu égard aux délais dans lesquels il est statué sur les recours dans les procédures précédemment redéfinies, cette prise en compte des éléments postérieurs à la décision n'aurait qu'un effet limité ; en outre, la décision de justice réserverait toujours l'évolution des circonstances postérieures à son prononcé.

■ En sens inverse, les inconvénients du passage d'un office de contrôle de la légalité de l'action administrative en un office d'attribution du droit au séjour se révèlent lourds. S'agissant d'une matière qui relève de la police administrative, et alors que le séjour n'est jamais un droit absolu (l'appréciation d'une éventuelle menace pour l'ordre public étant toujours, et à tout le moins, réservée), il est conforme au principe de la séparation des pouvoirs entre l'administration et le juge administratif que le juge ne prenne pas de décision qui se substitue à celle de l'administration mais exerce un contrôle de l'administration, en statuant sur la légalité de ses actes, sans mettre en oeuvre directement des prérogatives qui appartiennent en propre à l'administration, sous la direction du Gouvernement et sous le contrôle du Parlement.

Un examen direct de la situation de l'étranger au regard du droit au séjour à la date à laquelle il se prononce serait au surplus susceptible de présenter de sérieuses difficultés pour le juge. Celui-ci ne dispose pas, en effet, des mêmes moyens que l'administration pour se prononcer directement sur l'ensemble des éléments devant être examinés, qui incluent notamment l'absence de menace à l'ordre public ou l'état de santé d'un étranger et les besoins de sa prise en charge.

Par ailleurs, placer le juge dans la situation de procéder, après l'administration, au même examen que celui qui a conduit à la décision de cette dernière emporte un fort risque que celle-ci se trouve déresponsabilisée dans l'instruction des dossiers et dans la prise de décision. En d'autres termes, placer le juge en position d'administrer plutôt que de contrôler l'action de l'administration conduit à transformer la combinaison de la procédure administrative et de la procédure contentieuse en un unique processus décisionnel à deux étapes, dans lequel le pouvoir décisionnel ne pourrait qu'être déplacé de l'administration, uniquement chargée de la première étape, vers le juge, chargé de la seconde. Or tel n'est pas le rôle du juge administratif ; et l'administration ne doit pas être désinvestie de son rôle dans l'instruction des demandes et la prise de décision, au risque qu'elle s'en désintéresse et se borne à n'effectuer qu'un simple filtre avant le recours juridictionnel.

Il n'est pas anodin de relever que, pour ces différents motifs, un consensus a émergé lors des auditions et consultations menées par le Conseil d'État, tant parmi les magistrats que parmi les avocats et les associations, pour écarter toute évolution de l'office du juge du séjour et de l'éloignement, aujourd'hui juge de la légalité des décisions de l'administration, vers un office de plein contentieux.

■ Pour ces raisons, le Conseil d'État estime, lui aussi, qu'une telle évolution n'est pas pertinente et ne constitue pas une solution adaptée, à la fois parce qu'elle ne contribuerait nullement à renforcer la sécurité juridique des décisions relatives au séjour des étrangers et parce qu'elle induirait une transformation non souhaitable des rôles respectifs de l'administration et du juge.

■ En revanche, dans le cadre actuel du contrôle de la légalité des décisions de l'administration, le juge de l'excès de pouvoir dispose d'une série d'instruments lui permettant d'aboutir rapidement à une décision définitive sur le droit au séjour. A cadre juridique constant, un meilleur usage des pouvoirs dont dispose dès à présent le juge administratif serait ainsi de nature à renforcer l'utilité et l'effectivité des décisions juridictionnelles.

D'une part, le juge fait encore un usage trop mesuré du pouvoir d'injonction dont il dispose. Désormais, depuis la loi du 23 mars 2019, le pouvoir d'injonction peut être mis en œuvre d'office par le juge administratif, qui a aussi la faculté d'assortir l'injonction

qu'il prononce d'une astreinte. Lorsqu'il prononce une injonction, le juge porte son appréciation au vu de la situation à la date à laquelle il statue (CE, 4 juillet 1997, Epoux Bourezak, Rec. p. 278 ; Leveau, p. 282). Le juge dispose ainsi des pouvoirs permettant de rendre plus effectives les décisions qu'il prend lorsqu'il annule une décision administrative, en tenant compte de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue. Trop souvent, dans le souci d'éviter tout empiètement sur les appréciations que l'administration peut encore porter sur la situation de l'étranger après une décision d'annulation ou en raison de l'insuffisance des éléments dont il dispose pour apprécier pleinement la situation de l'étranger à la date du jugement, le juge se borne à enjoindre à l'administration, après avoir annulé un refus de titre de séjour, de réexaminer la demande dont elle avait été saisie. Lorsque le motif de l'annulation implique que l'étranger a le droit de se voir attribuer un titre de séjour, le juge devrait, plus systématiquement, enjoindre à l'administration de délivrer ce titre, soit après avoir procédé à une mesure d'instruction visant à déterminer si des considérations d'ordre public s'y opposent (et, si nécessaire, à s'assurer de l'absence de changement de circonstances), soit en réservant cette hypothèse dans la formulation de son injonction. La jurisprudence pourra aussi évoluer quant aux conséquences qui s'attachent nécessairement à l'annulation d'une mesure d'éloignement : si le juge n'enjoint aujourd'hui à l'administration que d'attribuer à l'étranger une autorisation provisoire de séjour et de se prononcer sur le droit de l'étranger à un titre de séjour, en application de l'article L. 512-4 du CESEDA (v. not. CE, 27 juillet 2005, M. Aloui, n° 257290, T. pp. 810-916 ; CE, 25 novembre 2005, M. Egilmez, n° 267574, T. pp. 912-921 ; CE, Section, 28 décembre 2009, Mme Boudaa épouse Azzi, n° 308231, Rec. p. 530), il est certaines hypothèses dans lesquelles l'annulation qu'il prononce se fonde sur la circonstance que l'étranger peut bénéficier de plein droit d'un titre de séjour (sauf changement de circonstances ou menace pour l'ordre public). Dans de telles hypothèses, un usage élargi du pouvoir d'injonction, tirant les conséquences des liens qui existent entre la décision relative au séjour et la décision relative à l'éloignement, mériterait un examen jurisprudentiel, afin de parvenir à régler plus complètement les litiges qui lui sont soumis.

D'autre part, même dans le cadre de l'excès de pouvoir, le juge peut tenir compte de changements de circonstances intervenus postérieurement à la décision attaquée, non pas pour annuler cette décision, mais pour constater qu'elle n'est plus susceptible d'être exécutée. Le juge des référés du Conseil d'État l'a admis dans le cadre d'un litige relatif à une mesure ayant pour objet de mettre à exécution une OQTF (CE, 21 mars 2001, Mme Mathio Emma Essaka, n° 208541, Rec. p. 150 ; CE, 7 avril 2006, Préfet du Val d'Oise c/ Mme Eggley, n° 274713, T. pp. 686-896-900-901 ; CE, 30 juin 2012, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Mme Ketsopa, n° 346073, T. pp. 797-927-932 ; JRCE, 8 mars 2016, Mme Larhouati, n° 397206, T. pp. 792-793-877) ; la Cour de justice l'exige lorsqu'est en cause l'appréciation de la menace pour l'ordre public que représente un ressortissant de l'Union européenne (CJUE, Gr. ch., 17 avril 2018, B. et Secretary of State for the Home department, aff. C-316/16 et C-42416). Si la jurisprudence est encore imparfaitement stabilisée sur ce point, elle démontre d'ores et déjà que le juge de la légalité des décisions relatives au séjour et à l'éloignement n'est pas nécessairement dépourvu de toute faculté de constater qu'une décision, même légale à la date à laquelle elle a été prise, est entretemps devenue illégale et d'en tirer des conséquences adaptées.

Proposition n° 7 : User pleinement des moyens à disposition du juge administratif pour rendre ses décisions plus effectives

3.3. Renforcer l'efficacité de l'intervention du juge

Indépendamment des mesures de réforme structurelles visant à réorganiser les procédures juridictionnelles et élargir l'examen de chaque situation, diverses mesures plus ciblées ou modifications ponctuelles pourraient être mises en œuvre pour parvenir à un fonctionnement plus fluide du processus contentieux.

3.3.1. Parfaire l'articulation de l'intervention du juge du séjour et de l'éloignement avec celles du juge des libertés et de la détention et du juge de l'asile

A cet égard, l'articulation des trois juges – juge judiciaire, juge administratif de droit commun, juge administratif de l'asile – qui interviennent dans le contentieux des étrangers est encore perfectible.

■ S'agissant de l'intervention du juge des libertés et de la détention en cas de rétention, deux mesures d'organisation doivent permettre de faciliter la tenue de ses audiences et l'organisation, à leur suite, des audiences devant le tribunal administratif.

Il convient, en premier lieu, d'ajuster les dispositions qui encadrent le délai impératif dans lequel le juge des libertés et de la détention doit statuer sur le placement en rétention et sur la prolongation de la rétention, afin d'éviter qu'il soit contraint, dans certaines hypothèses, de tenir deux audiences. En effet, lorsque l'étranger introduit un recours contre son placement en rétention dès les premières heures de la rétention et que le préfet ne formule une demande de prolongation qu'au terme des quarante-huit premières heures de rétention, le juge des libertés et de la détention est souvent contraint de tenir une première audience pour statuer sur le placement en rétention dans le respect du délai de quarante-huit heures qui lui est imparti à peine de dessaisissement, avant d'en tenir une seconde, très peu de temps après, sur la prolongation de la même rétention.

La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a entendu résoudre cette difficulté en allongeant de vingt-quatre à quarante-huit heures le délai dans lequel le juge des libertés et de la détention statue. Elle ne la résout cependant qu'incomplètement en pratique, parce que le point de départ de ce délai demeure la saisine du juge et que cette saisine peut intervenir dès les premières heures de rétention.

Afin d'assurer que le juge des libertés et de la détention soit toujours en mesure de tenir une unique audience sur le placement en rétention et sur la prolongation de la rétention, il est proposé en conséquence, non d'allonger le délai dont il dispose, mais de décaler le point de départ de ce délai à l'expiration du délai de recours contre la mesure de rétention (c'est-à-dire au terme des quarante-huit premières heures de rétention).

Proposition n° 8 : Ajuster le délai dont dispose le JLD pour statuer afin d'assurer qu'il ne soit jamais contraint de tenir deux audiences consécutives sur une même mesure de rétention

De la sorte, l'enchaînement procédural permettrait de garantir qu'au terme des quarante-huit premières heures de rétention, c'est-à-dire à l'expiration des délais pour contester la rétention, demander sa prolongation et contester les décisions relatives à l'éloignement (et le cas échéant au séjour), le juge des libertés et de la

détention peut organiser et tenir, dans les quarante-huit heures, une seule audience pour statuer sur la ou les saisines dont il a fait l'objet, et le juge administratif organiser et tenir une audience dans les quatre-vingt-seize heures – c'est-à-dire, le plus souvent, dans les quarante-huit heures qui suivent l'expiration du délai imparti au juge des libertés et de la détention pour rendre son ordonnance – pour statuer sur le recours dont il aurait été saisi.

Afin de faciliter et d'accélérer la succession de ces audiences, les pratiques d'information du juge administratif par le juge des libertés et de la détention, très variables à l'heure actuelle, mériteraient d'être améliorées. Il s'agirait, selon des modalités simples à définir localement – mais systématiquement – de donner au juge administratif l'accès le plus rapide possible aux informations dont il a effectivement besoin pour organiser les audiences du juge de l'éloignement urgent. Pour améliorer l'efficacité de ces échanges d'informations, et en particulier leur adéquation aux conditions réelles de fonctionnement des juridictions concernées, il pourrait être opportun de prévoir, plutôt qu'une information limitée au « sens de la décision » du JLD qui peut être faite « par tout moyen », que le JLD communique au tribunal administratif, dès qu'elle est fixée, la date de l'audience au cours de laquelle il statuera sur la décision de placement en rétention ou sur la demande de prolongation de celle-ci, ainsi que le sens de sa décision une fois celle-ci rendue, selon des modalités qui seraient convenues entre les juridictions concernées afin d'être adaptées à leurs besoins. Sur ce point aussi, la pratique démontre à la fois l'utilité et la faisabilité d'une telle mesure et son absence de généralisation, à laquelle il convient de remédier.

Proposition n° 9 : Améliorer l'information du juge administratif par le juge des libertés et de la détention

■ S'agissant de la répartition des compétences entre le juge administratif de droit commun et le juge de l'asile, il convient de confirmer l'exclusion de la compétence de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour connaître de décisions de pure procédure, afin que le juge de l'asile n'ait à statuer que sur les litiges supposant d'apprécier le besoin de protection internationale du demandeur.

Cela suppose de revenir sur la solution jurisprudentielle selon laquelle la décision par laquelle l'Office française de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) constate l'irrecevabilité d'une demande d'asile en rétention relève, en cas de contentieux, de la compétence de la CNDA (CE, 23 décembre 2016, M. Chergui, n° 403971, T. p. 647) ; la compétence pour connaître d'un litige sur une telle décision, qui soulève uniquement des questions de procédure, devrait relever du tribunal administratif du lieu de rétention (selon la procédure d'urgence à 48 heures applicable en cas de rétention).

La CNDA resterait en revanche compétente pour connaître des décisions de l'OFPRA rejetant au fond les demandes d'asile présentées en rétention, comme c'est le cas actuellement.

Proposition n° 10 : Ajuster les compétences et interventions respectives de la CNDA et des tribunaux administratifs en cas de demande d'asile en rétention

■ Quant aux procédures, issues de la loi du 10 septembre 2018, prévoyant l'intervention du juge administratif pour statuer sur le droit de l'étranger de se maintenir sur le territoire dans l'attente de la décision de la CNDA (articles L. 743-3 et

suivants et article L. 571-4 du CESEDA), le Conseil d'État estime qu'il est impératif de procéder, au terme de douze ou dix-huit mois de mise en œuvre, à un bilan de leur utilité réelle dans l'accélération de l'éloignement des personnes concernées et dans la cessation de leur prise en charge au titre de l'accueil des demandeurs d'asile, au regard de leur lourdeur et de la complexité procédurale qu'elles induisent.

Si ce bilan conduisait à conclure à la nécessité de disposer de telles procédures afin de lutter contre la présentation de demandes d'asile manifestement mal fondées aux seules fins de bénéficier du droit au maintien sur le territoire et à l'attribution des conditions matérielles d'accueil, leur champ d'application devrait alors, à tout le moins, être recentré sur les cas dans lesquels elles conduisent le juge à se prononcer utilement.

Il pourrait ainsi être prévu que, lorsque le droit au maintien sur le territoire a cessé avant que la CNDA ne statue et qu'une mesure d'éloignement a été adoptée, le recours tendant à ce que le juge administratif de droit commun suspende l'exécution de cette mesure jusqu'à ce que la CNDA statue relève, comme les recours relatifs au séjour et à l'éloignement qu'il accompagne le cas échéant, de la procédure d'urgence à sept jours (voire de la procédure d'urgence à quarante-huit heures en cas de rétention sur le fondement de l'article L. 744-9-1 du CESEDA).

Proposition n° 11 : Évaluer l'intérêt des procédures dans lesquelles le tribunal administratif statue sur le droit du demandeur d'asile au maintien sur le territoire dans l'attente de la décision de la CNDA

3.3.2. Parvenir au plein respect des délais de jugement

Afin de parvenir au plein respect des délais de jugement, quand bien même ils ne sont pas fixés à peine de dessaisissement, des marges de progrès dans l'efficacité du traitement juridictionnel du contentieux des étrangers doivent aussi être trouvées. L'expérience des tribunaux administratifs est, à cet égard, riche d'innovations et d'enseignements dont peuvent s'inspirer les chefs de juridiction pour adapter les modes de travail à la réalité de leur ressort.

Le recours à l'aide à la décision, lorsqu'il est possible, est un appui utile dans le traitement de contentieux où de nombreux moyens stéréotypés sont présentés et où le jugement d'une requête suppose un travail préalable d'identification des moyens sérieux et de réponse rapide aux moyens soulevés par automatisme. Sans se substituer à l'appréciation du magistrat, l'aide à la décision peut ainsi contribuer à lui faciliter la tâche et lui permettre de statuer sur un plus grand nombre de requêtes.

Lorsque les juridictions disposent des effectifs suffisants, la création de chambres spécialisées composées de magistrats souhaitant approfondir leur maîtrise du contentieux des étrangers se révèle aussi, en pratique, utile pour faire face à des flux croissants. En concentrant certains magistrats sur le contentieux des étrangers – sans que cela représente nécessairement l'intégralité de leur activité contentieuse –, elle permet d'augmenter le nombre de dossiers traités et donne plus rapidement aux magistrats concernés une expérience contentieuse précieuse pour le jugement des affaires en cette matière. Cette spécialisation doit demeurer limitée dans le temps et ne pas être réservée aux magistrats en début de carrière, afin de préserver la diversité des juges et des contentieux traités. Elle peut utilement être couplée avec

des contentieux relevant d'autres matières afin de demeurer attractive en dépit de la pression statistique qu'elle implique.

Dans un souci d'efficacité, compte tenu à la fois du caractère évolutif de la matière et de la répétitivité de la formulation de certains moyens, l'appui ponctuel d'outils numériques d'aide à la rédaction pourrait être approfondi, en s'inspirant de ceux dont dispose déjà la juridiction administrative. En plus des outils d'aide à la rédaction, dont on ne peut attendre que des bénéfices limités, le droit des étrangers se prête particulièrement à des échanges et à un partage de l'actualité jurisprudentielle entre magistrats, par exemple par la voie de forums dédiés sur l'intranet des juridictions.

Au-delà de ces pistes, qui ne sont ni exhautives ni systématiquement adaptées, les modes d'organisation doivent être décidés en fonction des réalités de chaque juridiction ; tous les outils doivent être envisagés afin de parvenir, autant qu'il est possible, au respect systématique des délais de jugement. A cet égard, il convient d'accorder une attention particulière aux délais les plus brefs pour lesquels les enjeux sont les plus marqués.

Proposition n° 12 : Développer les modes d'organisation juridictionnels permettant une plus grande efficacité du traitement du contentieux des étrangers

3.3.3. Lever certains obstacles au bon déroulement des procédures juridictionnelles

Enfin, le Conseil d'État a relevé plusieurs règles ou pratiques procédurales qui se révèlent, à l'usage, source de difficultés et auxquelles il convient par conséquent de remédier.

■ Il en va ainsi, en premier lieu, des audiences auxquelles sont inscrits les litiges relatifs au séjour et à l'éloignement d'étrangers détenus. Si la situation est variable d'un tribunal administratif à l'autre, nombre de ces audiences doivent être renvoyées faute d'extraction du requérant qui entend y assister ; d'autres se tiennent parfois au risque d'être jugées irrégulières.

Au regard du nombre des affaires concernées et des pratiques observées dans le ressort de certains tribunaux administratifs, le Conseil d'État estime que procéder aux extractions des étrangers concernés ne représente pas une difficulté telle qu'il devrait y être renoncé. Si le recours à des moyens de télécommunication audiovisuelle a été admis dans son principe par le Conseil constitutionnel lorsqu'il est entouré de garanties suffisantes (v. Cons. const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC ; Cons. const., 6 septembre 2018, n° 2018-770 DC ; Cons. const., 21 mars 2019, n° 2019-778 DC ; Cons. const., 20 septembre 2019, n° 2019-802 QPC), de telles audiences supposent, pour les étrangers détenus, d'ouvrir des salles accessibles au public vers lesquelles devraient, en tout état de cause, être acheminés les détenus sous escorte, dès lors que ces salles ne seraient pas situées dans l'établissement pénitentiaire. Le Conseil d'Etat estime, en conséquence, que l'administration doit faire en sorte, lorsque l'extraction est nécessaire, que le détenu puisse être présent à l'audience devant le tribunal administratif.

Afin de faciliter l'organisation des extractions, la partie réglementaire du code de procédure pénale (article D. 316) pourrait être modifiée pour que la détermination du service chargé de l'extraction soit moins stricte et qu'il soit notamment possible de confier la charge de certaines extractions à la police aux frontières, plus habituée que

l'administration pénitentiaire à l'intervention des juridictions administratives en matière d'éloignement du territoire.

Proposition n° 13 : Faciliter l'extraction des étrangers détenus pour les audiences sur les décisions d'éloignement prises à leur égard

■ L'instruction des litiges relatifs aux refus de titres de séjours « étranger malade » suscite également des lourdeurs auxquelles il convient de remédier. En vertu du 11° de l'article L. 313-11 du CESEDA, ces décisions sont adoptées par les préfets après avis d'un collège de médecins de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui ne lève pas le secret médical à l'égard du préfet (v. not. CE, 9 octobre 2019, Ministre de l'intérieur c/ Mme Camara, n° 422974, à mentionner aux Tables).

Au stade contentieux, l'étranger conteste le refus qui lui a été opposé en se prévalant de son état de santé mais le préfet, en défense, ne dispose pas des éléments d'appréciation du collège de médecins de l'OFII ; et, en l'absence de disposition législative lui permettant expressément de lever le secret médical dans ce cadre, l'OFII n'intervient pas pour justifier de la pertinence de l'avis qui a été émis par le collège de médecins.

Il en résulte un débat asymétrique et souvent insuffisamment étayé pour le juge, faute qu'y soient versés les éléments d'appréciation de l'OFII, alors même que le requérant, en se prévalant lui-même de son état de santé, peut être regardé comme ayant levé le secret médical à son égard devant toutes les parties au litige, du moins quant aux maladies ou invalidités qu'il invoque.

Afin de lever cet obstacle, il est proposé de prévoir expressément, par une disposition législative, que l'OFII puisse être appelé à présenter des observations par le juge au sujet de l'avis du collège des médecins prévu par le 11° de l'article L. 313-11 du CESEDA, sans être tenu par le secret médical, lorsque, à l'appui d'un recours contre un refus de titre de séjour pris sur cet avis, l'étranger soutient qu'un titre de séjour devait lui être délivré en raison de son état de santé.

Proposition n° 14 : Permettre à l'OFII de défendre ses avis médicaux dans les litiges relatifs à des refus de titres de séjour « étranger malade »

■ Le mode de calcul de la computation du délai de recours en cas de demande d'aide juridictionnelle devant la CNDA doit par ailleurs être simplifié. En l'état du droit, l'article 9-4 de la loi du 10 juillet 1991 (n° 91-647) prévoit que l'aide doit être sollicitée dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision de l'OFPRA et précise que le délai de recours d'un mois est alors suspendu, un nouveau délai courant, pour la durée restante, à compter de la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle. Or un tel mécanisme de suspension du délai de recours rend particulièrement difficile de déterminer avec certitude l'échéance finale de ce délai.

Il convient en conséquence de revenir sur la règle de suspension du délai de recours par une demande d'aide juridictionnelle au bénéfice d'une règle d'interruption ; celle-ci n'aura pas nécessairement pour conséquence d'allonger la durée globale séparant la décision de l'OFPRA de la saisine de la Cour si la demande d'aide juridictionnelle demeure encadrée dans un délai de quinze jours et si le délai qui recommence à courir après la décision définitive sur l'admission à l'aide juridictionnelle est identique.

Au demeurant, dans la perspective d'accélérer cette phase procédurale, eu égard au taux de contestation des décisions de l'OFPRA, d'ores et déjà particulièrement élevé (autour de 85 %), et au taux d'attribution de l'aide juridictionnelle devant la CNDA, l'affirmation d'un principe d'attribution de cette aide de plein droit, sans examen par le bureau d'aide juridictionnelle (qui se borne en l'état du droit à refuser l'aide pour les recours manifestement irrecevables) mériterait à tout le moins d'être étudiée.

Proposition n° 15 : Simplifier les règles encadrant le délai de recours devant la CNDA en cas de demande d'aide juridictionnelle

■ Enfin, l'articulation entre la date de fin du droit au maintien sur le territoire au titre d'une demande d'asile et la date d'adoption d'une mesure d'éloignement alimente des débats contentieux artificiels. En vertu de l'article L. 743-1 du CESEDA, le demandeur d'asile dont l'examen de la demande relève de la compétence de la France a, en principe, le droit de se maintenir sur le territoire jusqu'à la décision de l'OFPRA et, en cas de recours devant la CNDA, jusqu'à la lecture en audience publique de la décision de la Cour ou, s'il est statué par ordonnance, jusqu'à la notification de cette ordonnance. Dans cette dernière hypothèse, le Conseil d'État a jugé que la notification régulière de l'ordonnance était une condition de légalité de la décision d'éloignement (v. CE, 1er juillet 2015, Ministre de l'intérieur c/ M. Sunbul, n° 386288, T. pp. 560-707-710).

Cela conduit à ce que les recours dirigés contre les OQTF adoptées à la suite du rejet définitif d'une demande d'asile se prévalent systématiquement du défaut de notification régulière de l'ordonnance de la CNDA (ou, lorsque le droit au maintien cesse dès la décision de l'OFPRA en vertu de l'article L. 743-2 du CESEDA, du défaut de notification régulière de cette décision). Afin de simplifier le débat contentieux sans affecter le contenu de la garantie, qui consiste dans le fait de ne pas imposer un éloignement sans avoir notifié le rejet de la demande d'asile, il est proposé de préciser que la mesure d'éloignement peut légalement être adoptée dès la date de signature de l'ordonnance, mais ne peut être exécutée qu'à condition que la décision qui rejette la demande d'asile ait été notifiée. Cela permettra, en cas de contestation, de notifier à nouveau l'ordonnance de la CNDA ou la décision de l'OFPRA en même temps que l'OQTF ou au cours de l'instance devant le juge.

Proposition n° 16 : Prévoir la possibilité d'édicter une décision d'éloignement dès la date de l'ordonnance rejetant le recours contre la décision de l'OFPRA

3.4. Améliorer le fonctionnement de la chaîne administrative afin de prévenir d'inutiles contentieux

L'efficacité, la rapidité et la fluidité des procédures contentieuses étant fortement dépendantes du bon fonctionnement des procédures administratives qui les précèdent, le Conseil d'État entend souligner la nécessité de consacrer la plus grande attention aux modes de fonctionnement de l'ensemble de la chaîne administrative, au demeurant complexe, chargée de se prononcer sur la situation des étrangers au regard du droit au séjour. Le Conseil d'État n'ignore pas que cette chaîne est en permanence sous tension, du fait de ses moyens qui, même renforcés, demeurent limités (v. 1.3.1) pour faire face à la crise migratoire que connaît notamment la France ; mais il ne peut que constater que toute fragilité dans la phase administrative a un effet multiplicateur, en entraînant des difficultés supplémentaires dans toute la chaîne administrative puis au contentieux.

A cet égard, le Conseil d'État entend insister en particulier sur quatre voies d'amélioration du fonctionnement de la chaîne administrative susceptibles de fluidifier tant les procédures administratives que les procédures contentieuses.

■ En premier lieu, les difficultés d'accès aux guichets doivent être résolues. Personne ne peut regretter la disparition des files d'attente physiques qui voyaient attendre les étrangers dehors, pendant de longues heures, aux portes des préfectures et des services administratifs. Mais la disparition des files d'attente physiques s'est souvent traduite par l'apparition de files d'attente virtuelles qui, pour n'être pas visibles, n'en sont pas moins réelles. Ce phénomène induit une charge supplémentaire pour l'administration, qui ne gérait pas la répartition de l'accueil en préfecture lorsque les files d'attente physiques se créaient chaque matin. Il n'en doit pas moins être traité, notamment par un contrôle accru des systèmes informatiques de prises de rendez-vous en ligne, afin d'éviter des recours artificiels devant le juge administratif, qui conduisent à ce que celui-ci prononce des injonctions presque mécaniquement et à ce que les demandeurs utilisent alors le recours comme une voie permettant de passer outre la file d'attente. Il peut être pris exemple sur l'expérience de certaines préfectures qui parviennent à encadrer les systèmes informatiques de prise de rendez-vous et à faire face à des demandes nombreuses. La capacité d'accueil et de traitement des préfectures doit aussi, le cas échéant, être adaptée au flux des demandes qui leur sont adressées.

Proposition n° 17 : Résoudre les difficultés d'accès aux guichets

A cet égard, le Conseil d'État ne peut que relever qu'une grande partie des ressources consacrées par l'administration à l'accueil des étrangers est dédiée aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA), lesquels sont notamment chargés de l'application du règlement « Dublin III », en déterminant l'Etat membre responsable de l'examen de chaque demande d'asile et en organisant, le cas échéant, le transfert du demandeur vers cet État. Or peu de transferts sont effectivement exécutés (20 %) et une part importante des demandeurs d'asile transférés reviennent rapidement présenter une demande en GUDA en France, parfois à plusieurs reprises, en cherchant à se maintenir jusqu'à l'expiration du délai de transfert, qui entraîne de plein droit la compétence de la France pour examiner leur demande d'asile, quand bien même elle résulterait du comportement du demandeur d'asile. Bien qu'indispensables, les efforts ainsi exigés pour la mise en œuvre de la procédure dite « Dublin » et la difficulté à parvenir à un niveau de fonctionnement satisfaisant soulignent la nécessité, dans le cadre des négociations sur la refonte du règlement Dublin, de définir une façon de tirer les conséquences, sur le traitement de la demande d'asile, du contournement des règles de répartition des compétences entre États. Les efforts considérables consentis pour la mise en œuvre du règlement « Dublin III » produisent des résultats trop faibles pour ne pas remettre en question l'équilibre du règlement lui-même.

■ En deuxième lieu, la circulation de l'information entre les nombreux acteurs qui interviennent dans le traitement du séjour, de l'asile et de l'éloignement doit être facilitée. Le Conseil d'État est convaincu que la réponse à la complexité qu'induit le nombre de ces acteurs réside d'abord dans une meilleure intégration de leurs systèmes d'information et dans un meilleur accès des uns aux informations détenues par les autres. Il en va ainsi en particulier de la connaissance de la situation des étrangers détenus, qui fait l'objet d'une circulation variable selon les préfectures en fonction de la conclusion ou non de conventions et du contenu de ces conventions,

ou encore de celle des motifs de la déclaration de fuite prise à l'égard d'un demandeur d'asile, dont l'OFII ne dispose généralement pas. Plus largement, des gains d'efficacité sont à trouver dans le meilleur partage de l'information et dans la modernisation des systèmes d'information.

Ce partage d'informations doit aussi concerner, au demeurant, l'information des juridictions sur la nécessité particulière de traiter en urgence certains contentieux, et l'information de l'administration par les juridictions sur les dates de lecture prévues.

Une plus large transmission d'informations entre États membres devrait également être incluse dans les modifications à venir du règlement « Dublin III » et du règlement Eurodac[12], afin d'inclure, dans les informations partagées, non seulement l'existence d'une demande d'asile dans un autre Etat mais aussi, le cas échéant, le sens de la décision prise sur cette demande.

Proposition n° 18 : Améliorer le partage d'informations entre administrations

■ En troisième lieu, la naissance de décisions implicites de rejet – au terme de quatre mois sur les demandes de titre de séjour en vertu des articles R. 311-12 et R. 311-12-1 du CESEDA – doit être évitée de façon aussi systématique que possible. A cette fin, des marges de productivité peuvent être trouvées dans la gestion des flux en préfecture, en allongeant la durée de validité ou en dématérialisant la délivrance des récépissés de demande de titre de séjour et attestations de demande d'asile, pour éviter le traitement administratif inutile qu'implique le renouvellement de ces actes, et en luttant contre la tendance consistant à imposer une répétition des passages au guichet aux fins de contrôle. Certaines préfectures se sont engagées dans une réduction volontariste du nombre de passages au guichet nécessaire pour l'examen de la situation d'un même demandeur ; il y a là un levier permettant de consacrer davantage de ressources à cet examen afin d'y parvenir dans le délai et de prévenir en conséquence tout traitement pré-contentieux (demande de communication des motifs) puis contentieux de décisions implicites de rejet.

En matière de visas, un effort particulier doit également être entrepris afin de réduire sensiblement le taux de refus implicites de la Commission de recours contre les refus de visas (le silence gardé pendant deux mois par la Commission sur le recours administratif préalable dont elle est saisie en vertu de l'article D. 211-5 du CESEDA valant décision de rejet en vertu du 2° de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration), ce qui passe nécessairement par un renforcement du secrétariat de cette commission et des règles procédurales lui permettant de disposer de plusieurs formations.

[12] Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Proposition n° 19 : Parvenir à statuer dans les délais afin d'éviter la naissance de décisions implicites de rejet

■ En dernier lieu, une meilleure prise en compte de la phase contentieuse par l'administration suppose d'y participer plus activement, dans l'optique de parvenir à une défense systématique devant le juge administratif et une participation la plus régulière possible aux audiences des procédures urgentes. A cette fin, une réflexion doit être menée sur le bon échelon administratif d'organisation de la défense contentieuse ; certaines préfectures mutualisent cette activité, ce qui permet à la fois de faire d'importantes économies d'échelles, de faciliter les déplacements pour participer aux audiences devant le tribunal administratif et de disposer d'un second regard sur les décisions attaquées. Le régime le plus répandu, selon lequel chaque préfecture défend elle-même ses décisions, mérite d'être réexaminé, à la lumière des moyens par ailleurs limités dont dispose l'administration locale.

Des considérations identiques pourraient être formulées quant à l'appui juridique et administratif des préfectures, qui sont aujourd'hui très autonomes dans les choix d'interprétation et d'application des textes comme dans la définition des modèles de décisions et des guides d'instruction des dossiers. Il existe, dans l'administration déconcentrée, une richesse d'analyse et d'expérience juridiques et contentieuses qui demeure insuffisamment exploitée faute de partage des connaissances et des pratiques.

Proposition n° 20 : Revoir l'organisation de la défense contentieuse de l'administration en vue de généraliser la production devant le juge et la participation aux audiences des procédures urgentes

Aucune de ces propositions n'est totalement indépendante de la question des moyens de l'administration, humains autant que matériels et techniques, dont la préparation de la présente étude a permis au Conseil d'État de mesurer qu'elle restait le principal vecteur d'amélioration de l'efficacité de l'action de l'administration et de l'effectivité de ses décisions en la matière. Cette question mérite assurément d'être posée, au premier chef sur les ressources informatiques à disposition de l'administration : au-delà des efforts de simplification juridique qui peuvent être entrepris, un renforcement des outils techniques est déterminant dans la simplification de l'action de l'administration, qui retentit *in fine* sur l'activité contentieuse.

Conclusion

Parce qu'ils donnent lieu à une intense activité administrative, le séjour et l'éloignement des étrangers donnent aussi lieu à un intense contentieux. Les propositions formulées par le Conseil d'État dans la présente étude ne prétendent pas modifier cette réalité structurelle, dont l'étude prend acte. De même, la phase contentieuse doit être acceptée comme faisant partie intégrante du traitement de la situation des étrangers au regard du droit au séjour et de l'éloignement.

Pour autant, les propositions de la présente étude poursuivent une triple ambition. Elles ouvrent d'abord la voie à une œuvre majeure de simplification des normes et des procédures applicables au contentieux des étrangers, qui est devenue indispensable. A l'éparpillement des règles procédurales applicables, il est proposé de substituer un ensemble cohérent de trois procédures, une procédure ordinaire et deux d'urgence. Les propositions formulées cherchent également à donner davantage de sens à l'intervention du juge administratif, en réunifiant l'examen du séjour et celui de l'éloignement qui l'accompagne le plus souvent, en distinguant davantage les procédures selon leur urgence et en recentrant les procédures urgentes sur les nécessités réelles de l'action administrative. Enfin, pour répondre à la volonté, exprimée par le Gouvernement, de disposer plus rapidement de décisions aussi définitives que possible sur la situation des étrangers au regard du droit au séjour, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de s'engager dans l'unification de l'examen de cette situation, au regard des différents motifs d'attribution d'un titre de séjour, dès la première demande en ce sens. Une telle évolution permettra, elle aussi, de donner davantage de sens aux procédures administratives comme contentieuses.

Indépendamment de ces trois grands axes, l'efficacité du fonctionnement quotidien des procédures contentieuses appelle certains ajustements, normatifs ou d'organisation, que l'étude relève par ailleurs. Enfin, le Conseil d'État entend souligner que l'amélioration de leur fonctionnement est aussi à rechercher dans les modes et capacités de l'action administrative quotidienne et, plus structurellement, dans l'adaptation des normes européennes, en particulier du règlement « Dublin III », dont la crise migratoire a montré les limites du fonctionnement pratique. C'est aussi en amont du contentieux, dans les pouvoirs juridiques et les capacités pratiques de l'administration, que se joue une partie de l'efficacité de la phase juridictionnelle.

Synthèse des propositions

Les vingt propositions de la présente étude visent à la fois à simplifier les règles procédurales applicables au contentieux des étrangers, dont le foisonnement et la sophistication ont atteint des proportions excessives, à assurer l'effectivité du droit au recours et à redonner davantage de sens à l'intervention du juge qui, sans se confondre avec celle de l'administration, constitue une étape normale de l'examen de la situation des étrangers au regard du droit au séjour.

A cette fin, deux propositions sont particulièrement importantes :

- passer d'une douzaine à trois procédures contentieuses et prévoir leur application en fonction du degré réel d'urgence de l'action administrative ;
- prévoir que l'administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l'ensemble des hypothèses d'attribution d'un tel titre, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l'appui de demandes ultérieures.

Ces propositions doivent être complétées d'une réunification de l'examen du séjour et de l'éloignement et d'un usage renforcé, par le juge, des pouvoirs dont il dispose.

Par ailleurs, se proposant de résoudre une série d'inadaptations procédurales du contentieux des étrangers et de dysfonctionnements administratifs, le Conseil d'État formule des recommandations en vue de parvenir à un fonctionnement plus efficace des procédures, tant en phase administrative qu'au contentieux.

Les vingt propositions ainsi formulées entendent concilier les garanties du droit à un recours effectif, l'impératif de célérité des procédures et les exigences de bonne administration de la justice.

Les propositions appelant une mise en œuvre par voie législative sont désignées ci-dessous par la mention (L).

Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous		
Rationaliser le contentieux des étrangers en passant d'une douzaine à trois procédures juridictionnelles, adaptées à leur réel degré d'urgence		
1	Remplacer la douzaine de procédures actuelles par trois procédures, une ordinaire et deux d'urgence, définies dans une partie dédiée du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, séparément des textes relatifs aux décisions administratives	L
2	Définir la procédure applicable au contentieux des différentes décisions administratives en fonction des exigences réelles de célérité de l'action administrative	L
2-1	*Distinguer les procédures de jugement de l'éloignement selon la contrainte applicable à l'étranger (rétention, détention, assignation à résidence), indépendamment du fondement de la mesure contestée*	*L*
2-2	*Prévoir une obligation d'information renforcée des étrangers détenus lors de la notification de la mesure d'éloignement*	
2-3	*Appliquer un régime d'urgence à l'ensemble du contentieux des transferts Dublin*	*L*

2-4	*Inclure l'ensemble des contentieux relatifs aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile dans une procédure rapide*	*L*
3	Unifier le traitement contentieux du séjour et de l'éloignement, lorsqu'ils sont contestés ensemble, quelle que soit la procédure	L
4	Supprimer l'appel en matière de contentieux des transferts Dublin	
Procéder, dès le stade administratif, à un examen plus complet de la situation des étrangers au regard du droit au séjour		
5	Poser le principe selon lequel l'administration procède à un examen exhaustif du droit au séjour du demandeur, qui a l'obligation de présenter l'ensemble des éléments susceptibles de lui permettre de bénéficier d'un titre de séjour	L
6	Fixer comme corollaire que l'examen d'une nouvelle demande de titre de séjour, après un premier refus, ne porte que sur les éléments et faits nouveaux	L
7	User pleinement des moyens à disposition du juge administratif pour rendre ses décisions plus effectives	
Renforcer l'efficacité de l'intervention du juge		
8	Ajuster le délai dont dispose le JLD pour statuer afin d'assurer qu'il ne soit jamais contraint de tenir deux audiences consécutives sur une même mesure de rétention	L
9	Améliorer l'information du juge administratif par le JLD	
10	Ajuster les compétences et interventions respectives de la CNDA et des tribunaux administratifs en cas de demande d'asile en rétention	
11	Évaluer l'intérêt des procédures dans lesquelles le tribunal administratif statue sur le droit du demandeur d'asile au maintien sur le territoire dans l'attente de la décision de la CNDA	
12	Développer les modes d'organisation juridictionnels permettant une plus grande efficacité du traitement du contentieux des étrangers	
13	Faciliter l'extraction des étrangers détenus pour les audiences sur les décisions d'éloignement prises à leur égard	
14	Permettre à l'OFII de défendre ses avis médicaux dans les litiges relatifs à des refus de titres de séjour « étranger malade »	L
15	Simplifier les règles encadrant le délai de recours devant la CNDA en cas de demande d'aide juridictionnelle	L
16	Prévoir la possibilité d'édicter une décision d'éloignement dès la date de l'ordonnance rejetant le recours contre la décision de l'OFPRA	L
Améliorer le fonctionnement de la chaîne administrative afin de prévenir d'inutiles contentieux		
17	Résoudre les difficultés d'accès aux guichets	
18	Améliorer le partage d'informations entre administrations	
19	Parvenir à statuer dans les délais afin d'éviter la naissance de décisions implicites de rejet	
20	Revoir l'organisation de la défense contentieuse de l'administration en vue de généraliser la production devant le juge et la participation aux audiences des procédures urgentes	

Annexes

Annexe 1 – Lettre de mission

Le Premier Ministre

1237/19 SG

Paris, le 31 JUIL. 2019

A

Monsieur le Vice-président du Conseil d'Etat

Objet : étude relative à l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers et d'asile

L'exercice de la police des étrangers conduit chaque année l'administration à prendre, à l'égard des étrangers présents sur notre sol, de très nombreuses décisions. Ainsi, en 2018, les préfectures ont pris quelque 750 000 décisions en matière de séjour et 130 000 obligations de quitter le territoire et décisions de transferts sur le fondement du règlement Dublin III. En vertu d'un principe consacré de longue date par nos textes fondamentaux et leurs juges, les décisions défavorables opposées aux étrangers doivent pouvoir faire l'objet d'un recours effectif devant une autorité juridictionnelle.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et le code de justice administrative prévoient les procédures contentieuses qui assurent l'effectivité de ce droit. Pour des raisons d'ordre constitutionnel, ces procédures peuvent faire intervenir successivement le juge administratif et le juge judiciaire. Ces juges sont régulièrement amenés à se prononcer dans des délais très brefs, en particulier dans les cas où l'etranger fait l'objet d'une mesure privative de liberté susceptible d'aboutir rapidement à son éloignement du territoire.

Les évolutions successives de la législation sur les étrangers, l'insertion dans notre ordre juridique de différents textes de droit de l'Union européenne ainsi que la nécessité de se conformer aux exigences qui résultent tant de la Constitution que des conventions auxquelles la France est partie ont entraîné, au cours des dernières années, un morcellement et une complexification notable des procédures contentieuses. Ainsi, les voies de recours ouvertes aux étrangers peuvent être multiples, répondant à des logiques distinctes et les délais d'intervention spécifiques aux différents juges peuvent en outre se recouper.

Cette complexité croissante peut être porteuse, pour les étrangers, d'insécurité juridique. Elle génère de plus une charge conséquente et croissante pour les juridictions administratives, dont les ressources sont consacrées dans des proportions significatives au traitement de ce contentieux. Enfin, pour l'administration, elle rend plus délicate et difficile la poursuite de procédures qui nécessitent souvent une forte anticipation et la mobilisation de moyens opérationnels.

Or, l'efficacité des politiques migratoires que conduit le Gouvernement suppose de pouvoir statuer rapidement, et de manière définitive, sur la situation des étrangers au regard du droit au séjour.

A cet égard, l'article 52 de la loi du 10 septembre 2018 a déjà habilité le Gouvernement à recodifier, à droit constant, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et il mettra à profit cette habilitation, qui court jusqu'au mois de septembre 2020, pour en clarifier la rédaction et la compléter, procédant à de premières simplifications le cas échéant.

Je souhaiterais toutefois que le Conseil d'Etat conduise une étude relative à l'ensemble des règles contentieuses, afin de faire évoluer plus en profondeur le cadre actuel.

D'une part, cette étude devra indiquer, à cadre législatif constant, les mesures d'organisation et les simplifications procédurales qui paraîtraient pertinentes pour parvenir à l'objectif fixé. Les propositions formulées permettront de remédier aux difficultés qui peuvent d'ores-et-déjà être identifiées par les acteurs de la chaîne contentieuse – avocats, conseils juridiques associatifs, juridictions, préfectures, forces de l'ordre et administrations centrales.

D'autre part, je souhaiterais que l'étude envisage des évolutions plus structurelles des règles contentieuses applicables en matière de droit des étrangers, y compris, le cas échéant, sur un plan législatif afin notamment de permettre de statuer plus rapidement sur les décisions administratives en cause. Ces évolutions pourront notamment être relatives à l'office et aux pouvoirs du juge administratif.

Les travaux préparatoires de la loi du 10 septembre 2018 avaient mis en exergue les difficultés rencontrées par l'administration et les juridictions dans le traitement des différentes décisions relatives aux demandeurs d'asile. L'étude pourrait à cet égard opportunément formuler des propositions de nature à les résoudre. Vous pourrez également examiner les conditions d'exercice du droit de recours par les étrangers détenus, compte tenu des difficultés particulières que cette situation comporte pour les administrations, pour les juridictions et pour les étrangers concernés.

Plus généralement, vous pourrez analyser la pertinence de l'institution, devant les différentes juridictions concernées, de voies de recours multiples comportant chacune des spécificités procédurales, ainsi que l'articulation entre les interventions successives ou parallèles du juge judiciaire, du juge administratif de droit commun et du juge de l'asile.

Votre étude pourra également proposer toute simplification du régime des décisions administratives relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France dont l'analyse du contentieux ferait apparaître la possibilité, y compris en ce qui concerne les conditions d'intervention des différentes administrations chargées de traiter de l'accueil des étrangers en France.

Je souhaite pouvoir disposer de cette étude pour le 15 mars 2020.

Edouard PHILIPPE

Annexe 2 – Composition du groupe de travail

Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la composition du groupe de travail

Présidence

Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux

Rapporteurs

Guillaume Odinet, rapporteur public à la section du contentieux

Fabio Gennari, rapporteur à la section du contentieux

Membres du groupe

Juliette Amar-Cid, première conseillère au tribunal administratif de Versailles

Thomas Andrieu, membre de la section du contentieux

Frédéric Beaufaÿs, vice-président de la Cour nationale du droit d'asile

Camille Broyelle, professeure à l'université Panthéon-Assas

Olivier Couvert-Castéra, président de la cour administrative d'appel de Nantes

Rémi Decout-Paolini, rapporteur public à la section du contentieux

Christophe Devys, président de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA), Conseil d'État

Sylvie Favier, présidente du tribunal administratif de Melun

Stéphanie Gargoullaud, conseiller référendaire à la Cour de cassation

Laurence Helmlinger, présidente de la cour administrative d'appel de Marseille

Gilles Hermitte, président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Francis Lamy, président adjoint de la section de l'intérieur, Conseil d'État

Sonia Pallin, première vice-présidente chargée des fonctions de juge des libertés et de la détention au tribunal de grande instance de Meaux

Fabien Raynaud, président de la 6e chambre de la section du contentieux, Conseil d'État

Aline Samson-Dye, première conseillère au tribunal administratif de Lyon

Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date à laquelle les personnes ont été rencontrées. Liste établie par ordre alphabétique

Basile Ader, vice-bâtonnier du barreau de Paris, accompagné de **Marianne Lagrue**, membre du conseil de l'ordre des avocats de Paris et **Julien Aubignat**, responsable des affaires publiques de l'ordre des avocats de Paris

Louis Boré, président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, accompagné d'**Isabelle Zribi** et de **Régis Froger**, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Stéphane Campana, membre du bureau de la Conférence des Bâtonniers, accompagné de **Pascale Taelman**, bâtonnier du barreau du Val-de-Marne

Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), accompagné de **Pascale Leglise**, cheffe du service du conseil juridique et du contentieux et **Gaëlle Dumont**, cheffe du bureau du contentieux des étangers à la DLPAJ

Laurent Delbos, responsable plaidoyer du Forum Réfugiés Cosi

Christophe Deltombe, président de la CIMADE, accompagné de **Gérard Sadik**, responsable national de l'asile à la CIMADE

Olivier Di Candia, secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), accompagné de **Florence Demurger** et de **Mathieu Lauranson**

Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières (DCPAF), accompagné de **Lydie Aragnouet**, sous directrice de l'immigration et de l'éloignement à la DCPAF

Celine Guyot, responsable du pôle juridique du Groupe SOS Solidarités

Adeline Hazan, Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Geneviève Jacques, représentante de la CIMADE à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), accompagnée **d'Ophélie Marelle**, conseillère juridique à la CNCDH

Thierry Le Roy, président de France terre d'asile, accompagné de **Radek Ficek**, directeur de l'asile à France terre d'Asile

Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), accompagné d'**Odile Dorion**, cheffe du service juridique et contentieux de l'OFII et de **Grégoire Lesluin**, stagiaire de l'ENS

Julien Marion, directeur de la police générale à la préfecture de police de Paris, accompagné de **Sara-Lou Gerber**, chargée de la mission de modernisation des modalités de délivrance des titres de séjour dans l'espace francilien et de **Jean-François de Manheulle**, sous-directeur de l'administration des étrangers (SDAE)

Sarah Massoud et **Anne-Sophie Wallach**, secrétaires nationales du syndicat de la magistrature, accompagnées de **Patrick Henriot**

Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, accompagné de **Simon Chassard**, conseiller juridique

Laurent Monbrun, conseiller juridique de la direction générale de la police nationale (DGPN) et **Marie L'Hostis Semeriva**, cheffe de la division des activités judiciaires à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP)

Robin Mulot, président du syndicat de la juridiction administrative (SJA) accompagné de **Yann Livenais**, vice-président du SJA, de **Gabrielle Maubon**, secrétaire générale du SJA et de Julien **Illouz**, trésorier du SJA

Laure Palun, directrice de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé)

Céline Parisot, présidente de l'Union syndicale des magistrats (USM), accompagnée de **Nathalie Leclerc-Garret**, vice-présidente de l'USM

Matthieu Quinquis, avocat et membre du conseil d'administration de l'Observatoire international des prisons (OIP), accompagné de **Nicolas Ferran**, responsable du pôle contentieux de l'OIP

Laurence Roques, présidente du Syndicat des avocats de France (SAF), accompagnée de **Nora Boukara**, avocate du SAF

Malik Salemkour, président de la Ligue des droits de l'Homme (LDH), accompagné d'**Isabelle Denise**, membre du service juridique de la LDH

Flor Tercero, avocate, présidente de l'Association pour la défense des droits des étrangers (ADDE), accompagnée d'**Henri Braun**, avocat au barreau de Paris et de **Morade Zouine**, avocat au barreau de Lyon

Jacques Toubon, Défenseur des droits, accompagné d'**Anne du Quellennec**, cheffe du pôle « droits fondamentaux des étrangers »

Mathias Venet, directeur adjoint de l'Ordre de Malte, chargé du pôle réfugiés-migrants, accompagné de **Souvany Levy**, responsable rétention

Béatrice Voss, présidente de la commission liberté et droits de l'homme du conseil national des barreaux (CNB), accompagnée de **Géraldine Cavaillé**, directrice du pôle juridique et de **Serge Slama**, professeur des universités

Des visites ont été organisées sur site :

- **Préfecture de Seine-Saint-Denis** : rencontre de **Georges-François Leclerc**, préfet de Seine-Saint-Denis, **Claire Chauffour-Rouillard**, secrétaire générale de la préfecture, **Anne-Laure Foret**, directrice de l'immigration et de l'intégration, **Nathalie Malecot-Bour**, cheffe de bureau de l'éloignement et du contentieux, **Baji Riahi**, chef du bureau de l'accueil et de l'admission au séjour

- **Préfecture d'Ille-et-Vilaine** : rencontre de **Ludovic Guillaume**, secrétaire général de la préfecture, **Gérard Martin**, directeur des étrangers en France, **Anne Barbré**, directrice adjointe des étrangers en France, **Sébastien Ithussarry**, responsable du pôle régional contentieux, **Sébastien Rey**, adjoint au responsable du pôle régional contentieux, **Thomas Papin**, chef du bureau de l'éloignement, **François Desimon**, magistrat stagiaire à la préfecture, en présence de **Michel Hoffmann**, président du tribunal administratif de Rennes

- **Préfecture de police de Paris** : rencontre de **Julien Marion**, directeur de la police générale, **Sara-Lou Gerber**, chargée de la mission de modernisation des modalités de délivrance des titres de séjour dans l'espace francilien, **Jean-François de Manheulle**, sous-directeur de l'administration des étrangers (SDAE), **Emmanuel Yborra**, adjoint au SDAE, **Michèle Hammad**, cheffe du 8 e bureau (éloignement), **Alexandre Sacconi**, ajoint à la cheffe du 8 e bureau, **Ophélie Ragueneau-Greneau**, cheffe du 11 e bureau (contentieux), **Djilali Guerza**, chef du 12e bureau (asile), **Zineb El Hamdi Alaoui**, adjointe au chef du 12e bureau, **Geneviève Ortel**, directrice territoriale de l'OFII de Paris.

Annexe 4 : Tableau de présentation des procédures du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État

<table>
<tr><th colspan="2">Décision attaquée</th><th>Recours</th><th>Recours administratif préalable</th><th>Délai de recours contentieux</th><th>Formation de jugement</th><th>Délai spécial de jugement</th><th>Caractère suspensif du recours</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Refus et retrait de titre de séjour ou d'autorisation provisoire de séiour</td><td>sans éloignement</td><td>REP / Référés</td><td>Non</td><td>Délai de 2 mois (droit commun)</td><td>Collégiale</td><td>Non</td><td>Non</td></tr>
<tr><td>assorti d'une OQTF</td><td colspan="6">Procédure de contestation des OQTF (art. L. 512- 1 CESEDA) cf ci-dessous</td></tr>
<tr><td rowspan="2">OQTF

(avec ou sans délai de départ volontaire)

SANS PLACEMENT en RETENTION ou ASSIGNATION A RESIDENCE

+ le cas échéant décision mentionnant le pays de destination et décision d'interdiction de retour sur le territoire français ou d'interdiction de circulation sur le territoire français qui l'accompagnent.</td><td>OQTF sur le fondement des 3°, 5°, 7° ou 8° de L. 511-1 - I CESEDA ou sur le fondement de l'article L. 511-3-1</td><td>I. L. 512-1 du CESEDA (avec délai) ou II. L. 512-1 (sans délai)</td><td>Non
Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)</td><td>OQTF AVEC délai
30 jours à compter de la notification (délai franc)
(I du L. 512-1 CESEDA et R. 776-2 CJA)

OQTF SANS délai
48 h à compter de la notification (L. 512-1 II CESEDA; R. 776-2 CJA). Aucune prorogation possible. L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 776-5 CJA). Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)</td><td>Collégiale - possibilité de dispense de RAPU</td><td>Délai indicatif de 3 mois (L. 512-1, I CESEDA; R. 776-13 CJA)</td><td>Oui (sur l'éloignement) (L.512-3 CESEDA; L.514-1: Dispositions propres à la Guyane, à la Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin)</td></tr>
<tr><td>OQTF sur le fondement des 1°, 2°, 4° ou 6° de L. 511-1 - I CESEDA + le cas échéant décision relative au séjour (codification de CE, 19-07-2017, n° 408902, Toskic, A)</td><td>I.bis L. 512-1 du CESEDA (avec délai) ou II. L. 512-1 (sans délai)</td><td>Non
Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)</td><td>OQTF AVEC délai
15 jours à compter notification (L. 512-1 I bis et R. 776-2 CJA). L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 776-5 CJA). Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)

OQTF SANS délai
48 h à compter de la notification (L. 512-1 II CESEDA; R. 776-2 CJA). Aucune prorogation possible. L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 776-5 CJA). Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)</td><td>Juge unique - sans RAPU</td><td>Délai indicatif de 6 semaines (L. 512-1 I bis; R. 776-13-3 CJA)</td><td>Oui (sur l'éloignement) (L.512-3 CESEDA; L.514-1: Dispositions propres à la Guyane, à la Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin)</td></tr>
</table>

Décision attaquée		Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours
OQTF (avec ou sans délai) avec placement en rétention L. 551-1 du CESEDA ou assignation à résidence prise en application de l'article L. 561-2 du CESEDA*		III. L. 512-1 CESEDA	Non Absence de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif (R. 776-5 CJA)	48 h à compter de la notification (L. 512-1 III CESEDA; R. 776-2 CJA). Aucune prorogation possible. L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 776-5 CJA). Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)	Juge unique - sans RAPU	96 h à compter de l'expiration du délai de recours **OU** si une telle mesure intervient en cours d'instance, 144 h à compter de la notification par l'administration au TA de la décision de placement en rétention ou d'assignation (L. 512-1 III CESEDA et R. 776-21 CJA) Lecture sur le siège si rétention (R. 776-27 CJA)	Oui (sur l'éloignement) (L. 512-3 CESEDA; L. 514-1: Dispositions propres à la Guyane, à la Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin)
OQTF d'un étranger en détention	**Cas normal**						
	Si, en cours d'instance, il apparaît que l'étranger détenu est susceptible d'être libéré avant que le juge statue	III. L. 512-1 CESEDA		*recours déjà introduit*	Juge unique - sans RAPU	8 jours à compter de l'information du tribunal par l'administration.	Oui (sur l'éloignement) (L. 512-3 CESEDA; L. 514-1: Dispositions propres à la Guyane, à la Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin)
Décision fixant le pays de renvoi	**prise en exécution d'une OQTF**	L. 513-3 CESEDA	Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 CESEDA) y compris lorsque la décision fixant le pays de renvoi est notifiée postérieurement à l'OQTF (CE, 14 décembre 2015, *M. Ali*, n° 393591, A)				
	prise en application d'une IJTF		CE, Avis, 29 octobre 2012, Ayari, n° 360584: Procédure L. 512-1 I ou L. 512-1 III CESEDA (si assignation à résidence ou rétention)				
	prise en exécution d'une expulsion	REP Référé					
Décision relative au délai de départ volontaire		L. 512-1 CESEDA R. 776-1, 2° et R. 776-2 CJA	Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 CESEDA)				

<table>
<tr><th colspan="2">Décision attaquée</th><th>Recours</th><th>Recours administratif préalable</th><th>Délai de recours contentieux</th><th>Formation de jugement</th><th>Délai spécial de jugement</th><th>Caractère suspensif du recours</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) et sa prolongation le cas échéant</td><td>notifiée simultanément à l'OQTF</td><td>L. 512-1 CESEDA R. 776-1 et R.776-3 CJA</td><td colspan="5">Procédure de contestation des OQTF (L. 512-1 CESEDA)</td></tr>
<tr><td>prise après expiration du délai de départ volontaire fixé par l'OQTF</td><td>I bis de L. 512-1 CESEDA L. 776-1 et R. 776-1 CJA et suivants</td><td>Aucune prorogation (R. 776-5 CJA)</td><td>15 jours (R. 776-3 CJA; 3e alinéa du I-bis L. 512-1)
Si rétention ou assignation à résidence, application de la procédure prévue au III L. 512-1 CESEDA (R. 776-4 CJA) délai 48h</td><td>Juge unique - sans RAPU</td><td>6 semaines
96 h à compter de l'expiration du délai de recours si rétention ou assignation à résidence (L. 512-1 III CESEDA). Si en cours d'instance placement en rétention ou assignation: 144 h à compter de la notification par l'administration au tribunal de la décision de placement en rétention ou d'assignation. Lecture sur le siège si rétention (R. 776-27 CJA)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Interdiction judiciaire du territoire français (IJTF)</td><td>Si peine complémentaire: demande de relèvement (Si peine principale: demande de grâce Président de la République)</td><td>Non</td><td>Si peine complémentaire: après un délai de 6 mois suivant la décision de condamnation</td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

Décision attaquée		Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours
Interdiction administrative de territoire français (IATF)		REP Référé		Délai de droit commun de 2 mois	Collégiale. Dispense de conclusions du RAPU possible (R.732-1-1 CJA)	Non	Non
Interdiction de circulation pour les citoyens UE		L. 776-1 et R. 776-1 CJA: procédure applicable aux OQTF (L. 512-1 I ou III CESEDA selon les cas)					
Décision de réadmission > dispositif général (L. 531-1 et L. 531-2 CESEDA) OU > étranger faisant l'objet d'un signalement (L. 531-3 CESEDA) [Cas dans lesquels aucune demande d'asile n'a été effectuée en France]	**Sans rétention ou assignation**	REP / Référés	Non	2 mois	Collégiale avec RAPU Collégiale Dispense de conclusions du RAPU possible (R.732-1-1 CJA)	Non	Non
	avec rétention, assignation ou détention	L 512-1 III CESEDA Article R776-1 CJA	Non	48 h L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 776-5 CJA) Si une des décisions notifiées simultanément a été contestée dans le délai, possibilité de demander l'annulation de chacune des autres décisions jusqu'à clôture de l'instruction (R. 776-5 CJA)	Juge unique - sans RAPU	96 h à compter de l'expiration du délai de recours OU si une telle mesure intervient en cours d'instance, 144 h à compter de la notification par l'administration au TA de la décision de placement en rétention ou d'assignation (L. 512-1 III CESEDA et R. 776-21 CJA) Lecture sur le siège si Rétention (R. 776-27 CJA)	oui (de l'éloignement)

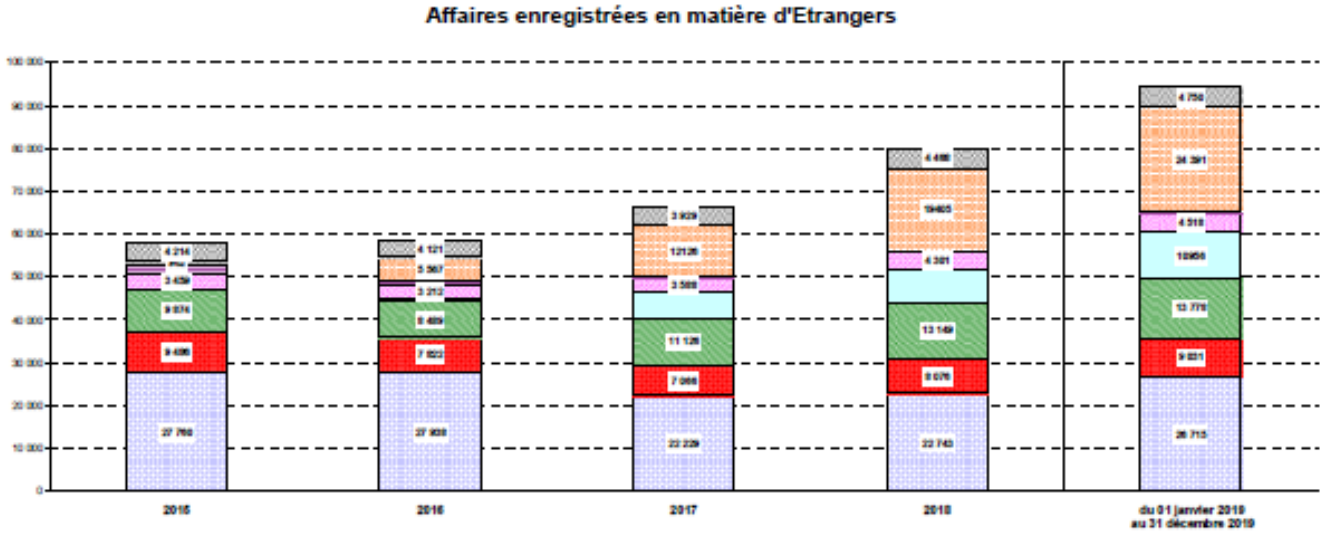
Décision attaquée		Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours
Transfert vers l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile présentée sur le territoire [Cas dans lequel une demande d'asile a été effectuée en France]	**sans rétention ou assignation**	L. 742-4 I CESEDA	Non	15 jours suivant la notification de la décision (L.742-4 I CESEDA; R.777-3-1 I CJA). Aucune progation possible (R 777-3-2 CJA). L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 777-3-2 CJA)	Juge unique - sans RAPU	15 jours à compter de la saisine du TA (L. 742-4 I CESEDA; R. 777-3-7 CJA)	Oui (L. 742-5 CESEDA)
	avec rétention ou assignation	Procédure de l'article L. 512-1 III du CESEDA	Non	48 h suivant la notification de la décision L.742-4 II CESEDA R.777-3-1 II CJA Aucune progation possible (R 777-3-2 CJA) L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 777-3-2 CJA)	Juge unique sans RAPU Ordonnances possibles (R. 777-3-9 CJA)	96 h à compter de l'expiration du délai de recours OU si une telle mesure intervient en cours d'instance, 144 h à compter de la notification par l'administration au TA de la décision de placement en rétention ou d'assignation (L. 512-1 III CESEDA et R. 776-21 CJA) Lecture sur le siège si Rétention (R. 776-27 CJA)	
Rétention	**placement en rétention et décision de prolongation**	L. 512-1 III CESEDA	compétence exclusive du JLD (L. 512-1 III CESEDA)				
	Maintien en rétention en cas de demande d'asile pour faire échec à la mesure d'éloignement	L. 777-2 CJA: Procédure de l'article L. 512-1 III du CESEDA	Non	48 h (R. 777-2 CJA et L. 512-1 III CESEDA). Aucune progation possible (R 777-2-1 CJA); L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 777-2-1 CJA)	Juge unique sans RAPU (ordonnances possibles R. 777-2-3, par renvoi à R. 776-15 CJA)	96h à compter de l'expiration du délai de recours Lecture sur le siège (R. 777-2-3 CJA par renvoi au R. 776-27 CJA)	Oui (de l'éloignement) sauf exceptions (5e al. L. 556-1 CESEDA)
Décision d'assignation à résidence contestées seules ("sèches")		REP / Référé	Non	2 mois	Collégiale	Non	Non
		Procédure de l'article L. 512-1 III du CESEDA	Non	48 h à compter de la notification (article L. 512-1 III CESEDA)	Juge unique sans RAPU Ordonnances possibles (R. 776-15 CJA)	96 h à compter de l'expiration du délai de recours	Oui (de l'éloignement)

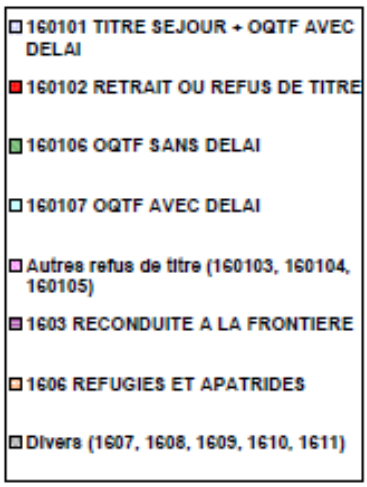
Décision attaquée	Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours
Expulsion	REP Référé	Non	Délai de droit commun de 2 mois à compter de la notification de l'arrêté d'expulsion	Collégiale (absence de dispense de RAPU R 732-1-1 CJA)	Non	Non (L523-1 CESEDA)
Refus d'entrée sur le territoire	REP Référé	Non	Délai de 2 mois (droit commun)	Collégiale - possibilité de dispense de RAPU	Non	Non
Refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile (et le cas échéant transfert Dublin qui l'accompagne)	Procédure de l'article L. 213-9 du CESEDA	Non	48 h à compter de la notification	Juge unique sans RAPU	72 h à compter de la saisine	Oui (de l'éloignement)
Refus de visa	REP Référé	Oui: commission de recours contre les refus de visa (D. 211-5 ss CESEDA)	Délai de 2 mois (droit commun)	TA de Nantes – Collégiale - possibilité de dispense de RAPU	Non	Non

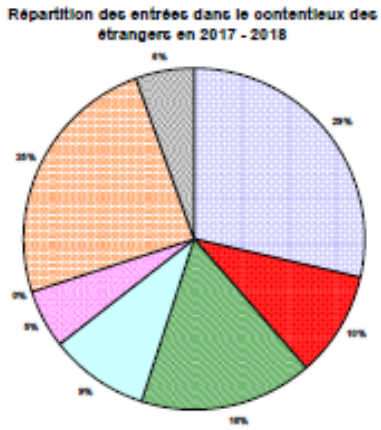
Décision attaquée		Recours	Recours administratif préalable	Délai de recours contentieux	Formation de jugement	Délai spécial de jugement	Caractère suspensif du recours
Asile - Sursis à exécution des mesures d'éloignement durant l'examen par la CNDA							
Fin du droit de se maintenir sur le territoire français après une décision défavorable de l'OFPRA dans les cas prévus aux 4°bis et 7° art. L. 743-2 du CESEDA (Cf colonne Observations)	**Demande de SAE à l'occasion de la contestation d'une OQTF avec ou sans assignation à résidence ou rétention**	conclusions présentées à l'occasion du recours dirigé contre l'OQTF	Procédure OQTF (I ou II ou III de l'article L. 512-1) Lecture sur le siège si l'intéressé est placé en rétention (dispositions combinées des articles R. 776-14 et R. 776-27 du CJA)				
	Recours autonome: demandeur faisant l'objet d'une OQTF définitive notifiée avant décision de l'OFPRA prise en application des 4°bis ou 7° du L. 743-2 et assignation à résidence ou placement en rétention postérieurement à la décision de l'OFPRA	recours autonome procédure du III du L. 512-1 CESEDA + R 776-14 et suivants CJA (R. 777-4 CJA)	Absence de prorogation (R.777-4-1 CJA)	48 h à compter de la notification de la décision prononçant son placement en rétention administrative ou son assignation à résidence (Article R777-4-1 CJA) L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 776-5 CJA)	Juge unique sans conclusions RAPU (renvoi au R776-15 CJA)	96 h à compter de l'expiration du délai de recours (renvoi au R. 776-21 CJA)	oui (L. 743-4)
Fin du droit de se maintenir sur le territoire français après une décision de l'OFPRA de rejet ou d'irrecevabilité sur le fondement du 8° article L. 743-2	**Recours autonome: demandeur faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire ou d'une interdiction administrative, placé en rétention ou assigné à résidence en application de cette mesure et dont la demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA**	procédure du III du L. 512-1 CESEDA + R. 776-14 et suivants CJA (R. 777-4 CJA)	Absence de prorogation (R. 777-4-1 CJA)	48 h à compter de la notification de la décision de l'OFPRA (R. 777-4-1 CJA) L'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent (R. 776-5 CJA)	Juge unique sans conclusions RAPU (renvoi au R776-15 CJA)	96 h à compter de l'expiration du délai de recours (renvoi au R. 776-21 CJA)	oui (L. 571-4-III)

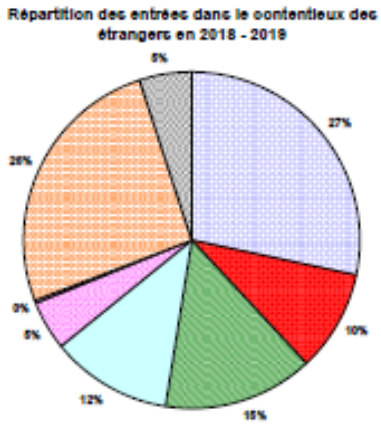
Annexe 5 : Éléments statistiques sur le contentieux des étrangers devant les tribunaux administratifs

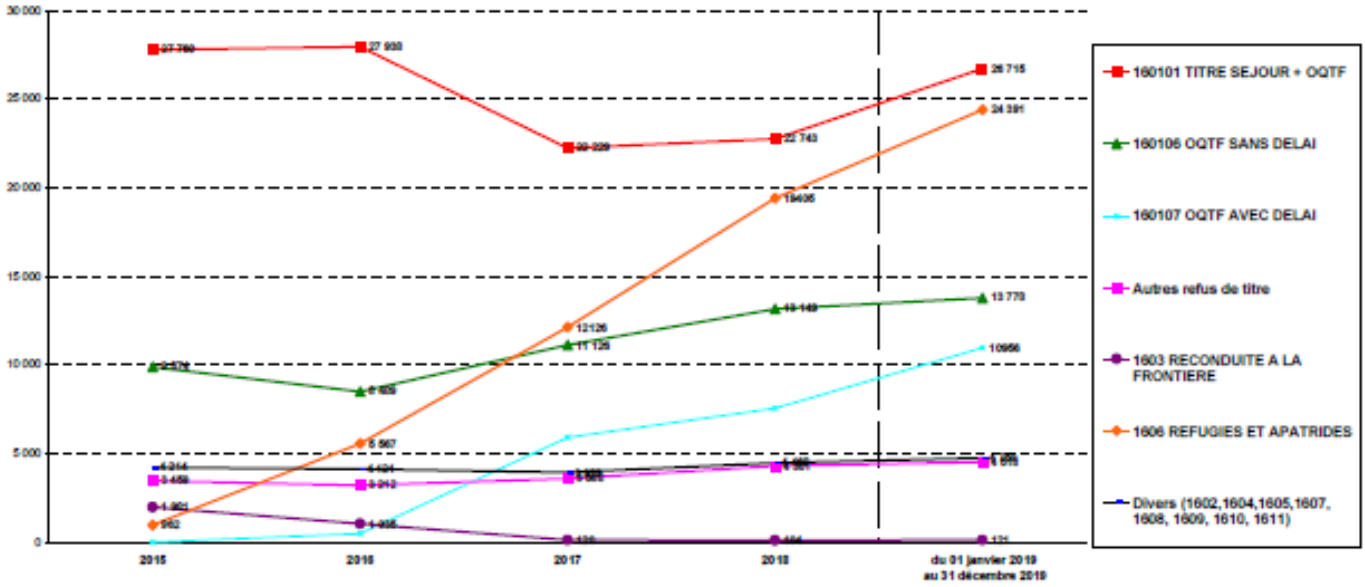
Affaires enregistrées en données nettes	2015	2016	2017	2018	du 01 janvier 2019 au 31 décembre 2019	*Evolution année glissante 2019 // à même période de 2018*
Total activité contentieuse	**182 359**	**183 610**	**187 084**	**212 678**	**231 289**	**8,7%**
16 ETRANGERS	**57 738**	**58 677**	**68 093**	**79 806**	**94 280**	**18,1%**
% Etrangers dans activité contentieuse	*30,0%*	*30,3%*	*33,6%*	*37,6%*	*40,6%*	
1601 TITRES ET VISAS DE SEJOUR	**50 681**	**47 864**	**49 918**	**56 828**	**64 988**	**16,4%**
160101 TITRE SEJOUR + OQTF	27 760	27 938	22 229	22 743	26 715	17,5%
16010101 TITRE SEJOUR + OQTF SANS DELAI	*0*	*277*	*1073*	*1073*	*1365*	*26,6%*
16010102 TITRE SEJOUR + OQTF AVEC DELAI	*27 760*	*27 661*	*21 156*	*21 670*	*25 367*	*17,0%*
160102 RETRAIT OU REFUS DE TITRE	9 486	7 822	7 066	8 076	9 031	11,8%
160103 VISAS EXCES DE POUVOIR	2 452	2 764	3 186	3 591	3 843	7,0%
160104 VISAS CONTENTIEUX INDEMNITAIRE	35	27	33	29	24	-17,2%
160105 TITRES DE SEJOUR AUTRES	972	421	369	681	651	-4,4%
160106 OQTF SANS DELAI	9 874	8 489	11 126	13 149	13 778	4,8%
16010601 OQTF SANS DELAI RETENTION	*7 626*	*6 066*	*6 671*	*7 033*	*6 503*	*-7,6%*
16010602 OQTF SANS DELAI ASSIGN RESID	*661*	*649*	*645*	*1224*	*1381*	*12,8%*
16010603 OQTF SANS DELAI AUTRES	*1 586*	*1676*	*3 810*	*4 892*	*5 894*	*20,5%*
160107 OQTF AVEC DELAI	2	493	5909	7559	10956	44,9%
16010701 OQTF AVEC DELAI RETENTION	*1*	*60*	*246*	*291*	*318*	*9,3%*
16010702 OQTF AVEC DELAI ASSIGN RESID	*0*	*20*	*144*	*207*	*654*	*216,9%*
16010703 OQTF AVEC DELAI AUTRES	*1*	*423*	*5519*	*7061*	*9954*	*41,4%*
1602 TITRES DE TRAVAIL	**248**	**191**	**202**	**274**	**203**	**-25,9%**
1603 RECONDUITE A LA FRONTIERE	**1 881**	**1 035**	**120**	**104**	**121**	**16,3%**
1604 EXPULSION	**203**	**224**	**237**	**304**	**357**	**17,4%**
1606 REFUGIES ET APATRIDES	**982**	**5 687**	**12128**	**19406**	**24 381**	**25,7%**
160601 DROIT D'ASILE - ZONE D'ATTENTE	562	600	631	699	1008	44,2%
16060101 REFUS D'ENTRÉE SEUL	*61*	*566*	*566*	*667*	*917*	*39,6%*
16060102 REFUS D'ENTRÉE+TRANSFERT	*5*	*34*	*45*	*42*	*91*	*116,7%*
160602 ASILE MAINTIEN EN RÉTENTION	55	577	381	462	531	14,9%
160603 ASILE TRANSFERT 15 JOURS	54	1827	3560	5596	9 295	66,1%
160604 ASILE TRANSFERT 96H / 144H	93	1978	5443	7363	4 580	-37,8%
16060401 ASILE TRANSFERT+RÉTENTION	*15*	*993*	*927*	*604*	*364*	*-23,6%*
16060402 ASILE TRANSFERT+ASSIGNATION	*76*	*965*	*4516*	*6569*	*4196*	*-36,6%*
160605 ASILE ÉVACUATION DE LOCAUX	3	149	244	345	492	42,6%
160609 ASILE AUTRES	195	436	1867	4940	8408	70,2%
1607 DIVERS ETRANGERS	**455**	**800**	**1034**	**1262**	**1312**	**4,8%**
1608 RETENTION	**1 148**	**1 368**	**428**	**518**	**472**	**-8,8%**
160801 MISE EN RETENTION	1 148	1 321	123	54	63	16,7%
160802 MAINTIEN EN RETENTION	0	38	305	464	409	-11,9%
1609 ASSIGNATION A RESIDENCE	**780**	**884**	**1283**	**1377**	**1461**	**6,4%**
1610 INTERDICTION RETOUR TERRITOIRE	**30**	**188**	**388**	**383**	**681**	**54,6%**
1611 AUTRES MESURES D'ELOIGNEMENT	**1352**	**887**	**378**	**380**	**394**	**3,7%**
161101 READMISSION	339	168	171	116	98	-15,5%
161102 READMISSION ASILE	655	263	81	43	56	30,2%
161103 SIGNALEMENT SCHENGEN	3	4	9	6	11	83,3%
161104 INTERDICT. JUDICIAIRE TERRIT.	3	19	35	46	68	47,8%
161105 AUTRES MESURES ELOIGNT AUTRES	352	233	82	169	161	-4,7%


Affaires enregistrées en matière d'Etrangers
2015
2016
2017
2018
du 01 janvier 2019
au 31 décembre 2019


160101 TITRE SEJOUR + OQTF AVEC DELAI
160102 RETRAIT OU REFUS DE TITRE
160106 OQTF SANS DELAI
160107 OQTF AVEC DELAI
Autres refus de titre (160103, 160104, 160105)
1603 RECONDUITE A LA FRONTIERE
1606 REFUGIES ET APATRIDES
Divers (1607, 1608, 1609, 1610, 1611)

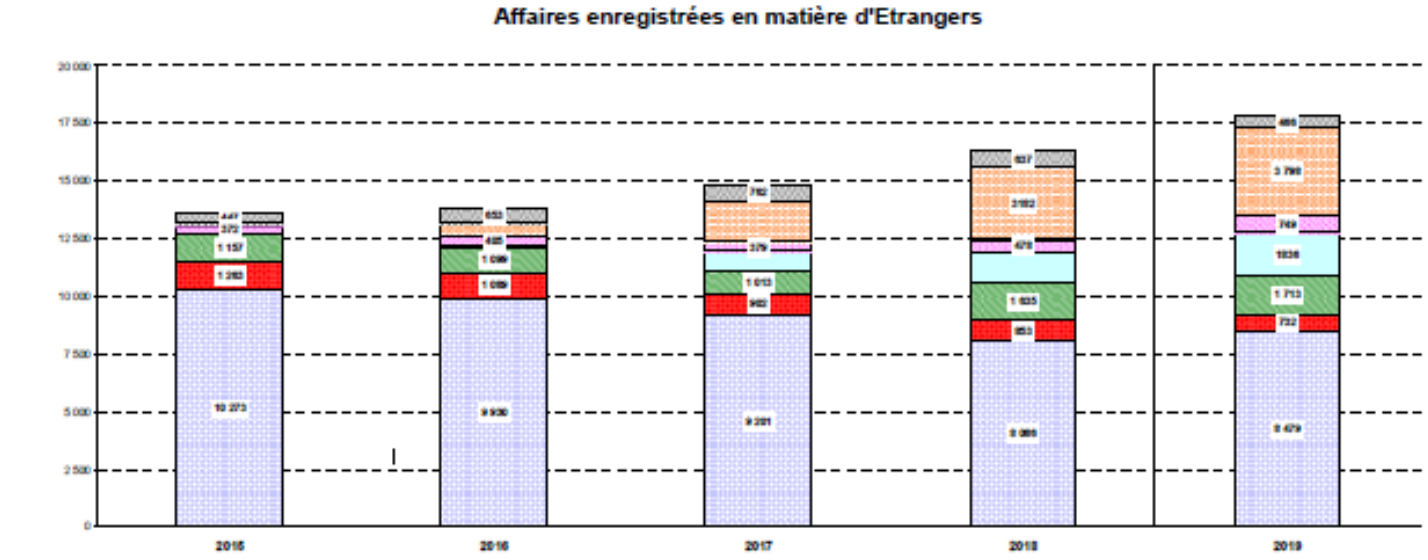

Répartition des entrées dans le contentieux des étrangers en 2017 - 2018

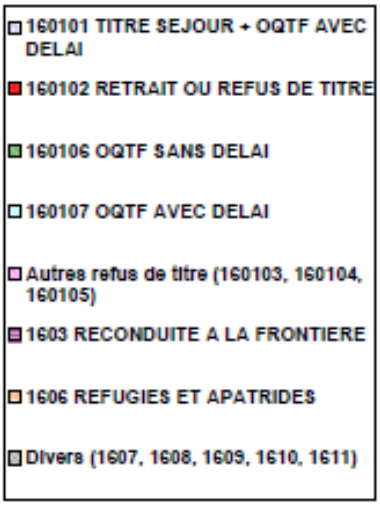

Répartition des entrées dans le contentieux des étrangers en 2018 - 2019

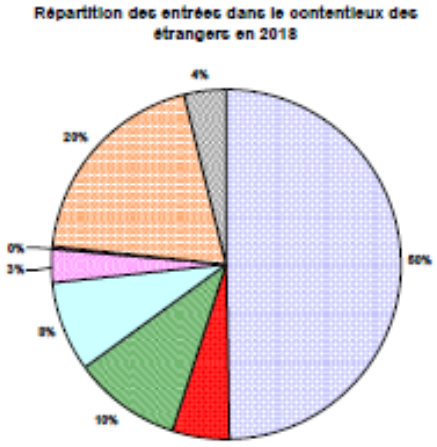

160101 TITRE SEJOUR + OQTF
160106 OQTF SANS DELAI
160107 OQTF AVEC DELAI
Autres refus de titre
1603 RECONDUITE A LA FRONTIERE
1606 REFUGIES ET APATRIDES
Divers (1602,1604,1605,1607, 1608, 1609, 1610, 1611)
2015
2016
2017
2018
du 01 janvier 2019
au 31 décembre 2019

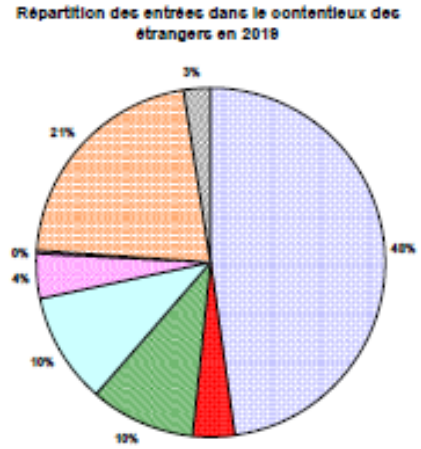
Annexe 6 : Éléments statistiques sur le contentieux des étrangers devant les cours administratives d'appel

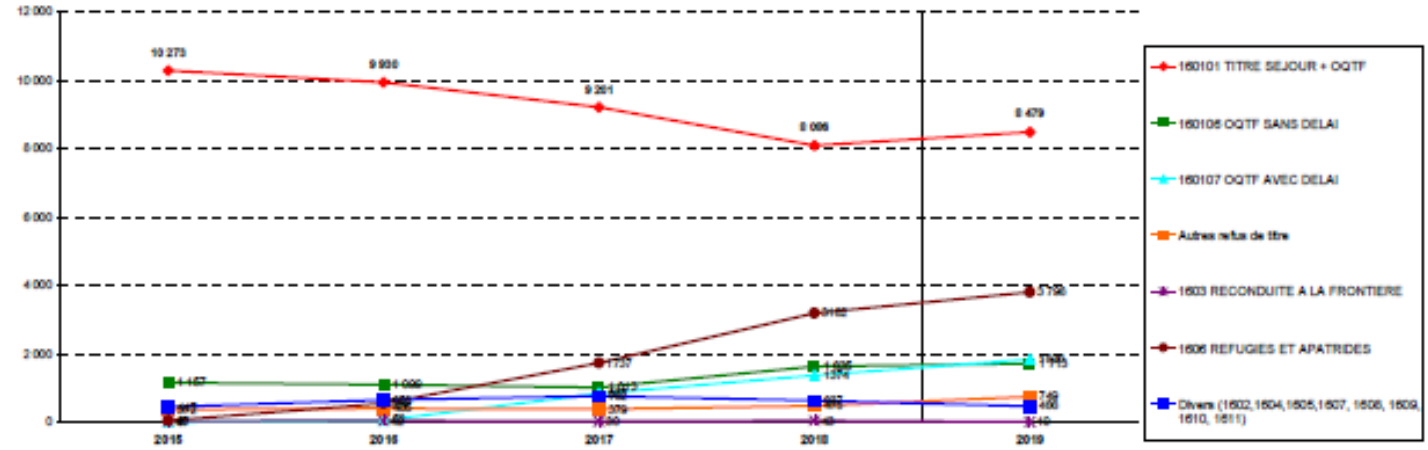
Affaires enregistrées en données nettes	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution année glissante 2019 // à même période de 2018
Total activité contentieuse	**30 883**	**31 214**	**31 222**	**33 762**	**35 684**	**5,7%**
16 ETRANGERS	**13 787**	**14 007**	**15 048**	**16 678**	**18 088**	**8,4%**
% Etrangers dans activité contentieuse	*44,7%*	*44,9%*	*48,2%*	*49,4%*	*50,7%*	
1601 TITRES ET VISAS DE SEJOUR	**13 067**	**12 576**	**12 332**	**12 426**	**13 509**	**8,7%**
160101 TITRE SEJOUR + OQTF	10 273	9 930	9 201	8 086	8 479	4,9%
16010101 TITRE SEJOUR + OQTF SANS DELAI	*9*	*233*	*810*	*827*	*752*	*-9,1%*
16010102 TITRE SEJOUR + OQTF AVEC DELAI	*10 264*	*9 697*	*8 391*	*7 259*	*7 727*	*6,4%*
160102 RETRAIT OU REFUS DE TITRE	1 263	1 089	902	853	732	-14,2%
160103 VISAS EXCES DE POUVOIR	272	306	303	414	688	66,2%
160104 VISAS CONTENTIEUX INDEMNITAIRE	7	10	3	5	1	-80,0%
160105 TITRES DE SEJOUR AUTRES	93	89	73	59	60	1,7%
160106 OQTF SANS DELAI	1 157	1 099	1 013	1 635	1 713	4,8%
16010601 OQTF SANS DELAI RETENTION	*531*	*569*	*191*	*164*	*71*	*-56,7%*
16010602 OQTF SANS DELAI ASSIGN RESID	*141*	*176*	*127*	*251*	*306*	*21,9%*
16010603 OQTF SANS DELAI AUTRES	*486*	*362*	*695*	*1 220*	*1 336*	*9,6%*
160107 OQTF AVEC DELAI	2	52	837	1374	1836	33,6%
16010701 OQTF AVEC DELAI RETENTION	*0*	*7*	*33*	*22*	*12*	*-45,6%*
16010702 OQTF AVEC DELAI ASSIGN RESID	*0*	*6*	*44*	*47*	*122*	*159,6%*
16010703 OQTF AVEC DELAI AUTRES	*2*	*39*	*760*	*1306*	*1702*	*30,4%*
1602 TITRES DE TRAVAIL	**21**	**17**	**21**	**11**	**13**	**18,2%**
1603 RECONDUITE A LA FRONTIERE	**40**	**42**	**30**	**43**	**10**	**-76,7%**
1604 EXPULSION	**53**	**58**	**63**	**70**	**65**	**-7,1%**
1605 EXTRADITION	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**—**
1606 REFUGIES ET APATRIDES	**47**	**548**	**1737**	**3182**	**3 788**	**19,4%**
160601 DROIT D'ASILE - ZONE D'ATTENTE	17	25	30	41	94	129,3%
16060101 REFUS D'ENTRÉE SEUL	*6*	*12*	*6*	*20*	*18*	*-10,0%*
16060102 REFUS D'ENTRÉE+TRANSFERT	*0*	*13*	*22*	*21*	*76*	*261,9%*
160602 ASILE MAINTIEN EN RÉTENTION	1	12	15	12	16	33,3%
160603 ASILE TRANSFERT 15 JOURS	6	162	534	1249	2 079	66,6%
160604 ASILE TRANSFERT 96H / 144H	6	268	982	1734	1 486	-14,3%
160606 ASILE ÉVACUATION DE LOCAUX	*0*	*3*	*2*	*4*	*0*	*-100,0%*
160609 ASILE AUTRES	*17*	*76*	*174*	*142*	*123*	*-13,4%*
1607 DIVERS ETRANGERS	83	87	136	194	194	0,0%
1608 RETENTION	84	56	26	14	7	-50,0%
160801 MISE EN RETENTION	**84**	**55**	**16**	**3**	**1**	**-88,7%**
160802 MAINTIEN EN RETENTION	**0**	**1**	**10**	**11**	**6**	**-45,6%**
1609 ASSIGNATION A RESIDENCE	186	142	162	162	165	1,9%
1610 INTERDICTION RETOUR TERRITOIRE	52	37	85	45	77	71,1%
1611 AUTRES MESURES D'ELOIGNEMENT	**163**	**447**	**467**	**531**	**248**	**-53,3%**
161101 READMISSION	49	67	33	155	93	-40,0%
161102 READMISSION ASILE	50	345	405	335	139	-58,6%
161103 SIGNALEMENT SCHENGEN	0	0	5	0	3	—
161104 INTERDICT. JUDICIAIRE TERRIT.	0	1	4	3	3	0,0%
161105 AUTRES MESURES ELOIGNT AUTRES	54	34	10	38	10	-73,7%


Affaires enregistrées en matière d'Etrangers
2015
2016
2017
2018
2019


160101 TITRE SEJOUR + OQTF AVEC DELAI
160102 RETRAIT OU REFUS DE TITRE
160106 OQTF SANS DELAI
160107 OQTF AVEC DELAI
Autres refus de titre (160103, 160104, 160105)
1603 RECONDUITE A LA FRONTIERE
1606 REFUGIES ET APATRIDES
Divers (1607, 1608, 1609, 1610, 1611)


Répartition des entrées dans le contentieux des étrangers en 2018
4%
20%
0%
3%
8%
10%
55%


Répartition des entrées dans le contentieux des étrangers en 2018
3%
21%
0%
4%
10%
10%
48%


10 273
9 930
9 201
8 006
8 479
2015
2016
2017
2018
2019
160101 TITRE SEJOUR + OQTF
160106 OQTF SANS DELAI
160107 OQTF AVEC DELAI
Autres refus de titre
1603 RECONDUITE A LA FRONTIERE
1606 REFUGIES ET APATRIDES
Divers (1602,1604,1605,1607, 1608, 1609, 1610, 1611)

Annexe 7 : Éléments de droit comparé relatifs à certaines procédures en Allemagne et au Royaume-Uni (centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État)

Cette note réunit des informations et éléments statistiques relatifs au droit des étrangers et au droit d'asile en Allemagne et au Royaume-Uni.

Allemagne

Le droit des étrangers est pour l'essentiel compris dans les dispositions de la loi du 30 juillet 2004 sur le séjour des étrangers en Allemagne (*Aufenthaltsgesetz- AufenthG*).

En Allemagne, le droit d'asile est encadré par l'article 16a de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*)[13] et plus particulièrement par la loi du 26 juin 1992 relative à l'asile (*Asylgesetz - AsylG*).

A - Les administrations compétentes en matière d'asile et d'admission au séjour

L'office pour les étrangers (*Ausländerbehörde*) est compétent pour le traitement des demandes de titres de séjour (art. 71 al. 1 *AufenthG*).

L'article 5 al. 1 AsylG prévoit que l'Office fédéral pour l'immigration et les réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF)* est compétent pour examiner les demandes d'asile. Il existe toutefois une dérogation pour les demandes d'asile à la frontière, pour l'examen desquelles la police fédérale (*Bundespolizei*) est compétente.

B - Le contentieux du droit d'asile et du droit des étrangers

1 – Les juridictions compétentes

En Allemagne, la juridiction administrative est compétente pour traiter du contentieux des titres de séjour et de l'asile : le tribunal administratif (*Verwaltungsgericht*) en première instance, la cour administrative supérieure (*Oberverwaltungsgericht oder Verwaltungsgerichtshof*) en appel et la cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*) en cassation. Ces contentieux sont généralement traités au sein de chambres spécialisées.

La compétence territoriale est déterminée au niveau de l'Etat fédéré, mais dans la majorité de cas, le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel le requérant a son lieu de séjour habituel (art. 52 de la loi relative à l'organisation des tribunaux administratifs et à la procédure contentieuse, *Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*).

[13] L'article 16a de la Loi fondamentale : « Les persécutés politiques jouissent du droit d'asile. ».

2 – Les délais pour introduire un recours

En matière de droit des étrangers, le délai de recours dépend du type de titre de séjour qui a été demandé. L'administration compétente prend sa décision sous forme d'acte administratif (*Verwaltungsakt*) qui contient en règle générale une mention des voies et délais de recours (*Rechtsbehelfsbelehrung*) (article 77 al. 1 *AufenthG)*. Dans l'hypothèse où la décision de rejet de la demande n'a pas à comporter (par exemple le rejet d'une demande de visa, art. 77 al. 2 *AufenthG*) ou ne comporte pas une telle indication, le demandeur doit introduire son recours devant le tribunal administratif compétent dans un délai d'un an (art. 58 al.2 *VwGO*).

En matière d'asile, le délai pour introduire un recours contre un rejet de la demande est différent selon la nature du rejet :

- s'il s'agit d'un rejet simple, le délai est de deux semaines à compter de la date de notification de la décision (art. 74 al. 1 phrase 1 *AsylG)* ;

- s'il s'agit d'un rejet de la demande d'asile en tant qu'elle est manifestement infondée, le délai est d'une semaine à compter de la date de notification de la décision de rejet (art. 74 al. 1 fin de la première phrase *AsylG)***.**

C – Hébergement des demandeurs d'asile

En Allemagne, il existe trois types d'hébergement pour des demandeurs d'asile[14] :

- les centres d'accueil (*Erstaufnahmeeinrichtungen*) ;

- les logements partagés (*Gemeinschaftsunterkünfte*) ;

- les hébergements décentralisés.

Après leur entrée sur le territoire allemand, les demandeurs d'asile sont répartis sur l'ensemble des 16 Etats fédérés selon une clé de répartition pour équilibrer la charge entre les différents *Länder*.

Une fois arrivé dans l'Etat fédéré, le demandeur d'asile est généralement logé, dans un premier temps, dans un centre d'accueil. En vertu de l'article 47 al. 1 *AsylG*, la personne est obligée de rester dans ce centre d'accueil jusqu'au moment où l'Office fédéral pour l'immigration et les réfugiés a pris une décision sur sa demande d'asile. En cas de rejet de sa demande, la personne pourra y rester jusqu'à son départ (volontaire ou forcé) d'Allemagne. L'article 47 al. 1 *AsylG* a instauré une durée maximale du maintien du demandeur d'asile dans un centre d'accueil qui est de 18 mois en général (extensible jusqu'à 24 mois par l'Etat fédéré) et 6 mois pour les enfants mineurs (accompagnés ou non de leur parents). Néanmoins, il existe des dispositions spécifiques dans les différents Etats fédérés.

Pour mieux accueillir les demandeurs d'asile et pour accélérer et centraliser toutes les démarches administratives jusqu'à la décision portant sur la demande d'asile, des « centres d'arrivée » (*Ankunftszentren*) ainsi que des « centres AnkER » (*AnkER-Zentrum*) ont été créés.

[14] https://www.asylumineurope.org/reports/country/germany, Country Report 2018, pp. 74 et suivantes.

Une fois que l'obligation de rester dans le centre d'accueil a expiré, les personnes doivent être hébergées dans des logements partagés (*Gemeinschaftsunterkünfte*) jusqu'à ce que l'Office fédéral pour l'immigration et les réfugiés ou un tribunal administratif se prononce sur sa qualité de réfugié (art. 53 *AsylG).* C'est surtout dans les Etats fédérés de la Rhénanie du Nord-Westphalie, du Bade-Wurtemberg et du Brandebourg que les demandeurs d'asile sont accueillis dans ce type d'hébergements.

D'autres Etats fédérés, comme la Rhénanie-Palatinat, Hambourg ou la Basse-Saxe, ont pris la décision d'héberger des demandeurs d'asile principalement dans des hébergements décentralisés, c'est-à-dire dans des appartements individuels.

Il convient de préciser qu'avec l'augmentation importante des demandeurs d'asile en Allemagne au cours des années 2015 et 2016, beaucoup d'hébergements provisoires (par exemple, des anciennes casernes militaires, des gymnases) ont été utilisés afin d'éviter que des personnes restent sans abri. La plupart de ces hébergements provisoires ont été fermés en 2017, à l'exception de celui situé sur l'ancien aéroport de Berlin Tempelhof qui a été fermé au cours de l'année 2019.

Royaume-Uni

Le droit des étrangers et le droit d'asile au Royaume-Uni sont encadrés par plusieurs actes, dont le principal est la loi sur l'immigration (*Immigration Act*) de 1971.

Par ailleurs, de larges pouvoirs sont octroyés au Secrétaire d'Etat chargé des affaires intérieures (*Secretary of State for the Home Department*) pour adopter des dispositions concernant l'entrée et le séjour des étrangers au Royaume-Uni, lesquelles sont regroupées dans les Règles sur l'immigration (*Immigration Rules*).

A - L'administration compétente en matière d'asile et d'admission au séjour

Le ministère compétent en matière d'entrée et de séjour des étrangers est le ministère de l'intérieur (*Home Office*).

Un service spécialisé en son sein, le *UK Visas and Immigration*, est chargé du contrôle aux frontières, de l'examen des demandes de visas, de titres de séjour, de protection internationale ainsi que de l'octroi de la nationalité britannique.

Les demandes d'asile doivent, quant à elles, être introduites auprès du service d'admission des demandes d'asile (*Asylum Intake Unit*).

B - Le contentieux en droit des étrangers

1 - Les juridictions compétentes

Le contentieux en matière de droit des étrangers et de droit d'asile est traité par des chambres spécialisées au sein des tribunaux ordinaires.

Ainsi, la chambre de l'immigration et de l'asile du tribunal de première instance (*First-Tier Tribunal Immigration and Asylum Chamber*) traite des recours formés contre les décisions du *UK Visas and Immigration*.

Les appels contre les décisions de ce tribunal sont adressés à la chambre de l'immigration et de l'asile du tribunal supérieur (*Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber*).

Par ailleurs, les personnes concernées ont la possibilité d'adresser un recours en révision (*Judicial Review*) contre les décisions du *UK Visas and Immigration* directement devant le tribunal supérieur ou la Haute Cour (High Court), après autorisation de la juridiction concernée. Ce recours vise uniquement des questions de droit, à l'instar de la cassation en France.

2 – Les délais pour exercer un recours :

Les requérants disposent d'un délai de 14 jours à compter de la date d'envoi de la décision par l'administration pour déposer leur recours[15].

Ils disposent d'un délai de 14 jours à compter de la décision de rejet du tribunal de première instance[16] pour saisir le tribunal supérieur.

C – Hébergement des demandeurs d'asile

Le dispositif dit « section 95 », en référence à la disposition de la loi sur l'immigration et l'asile de 1999 (*Immigration and Asylum Act*), organise le soutien matériel sous certaines conditions aux demandeurs d'asile dans l'attente d'une décision. Pour en bénéficier, la personne doit être sans ressource, c'est-à-dire ne pas disposer d'un hébergement adéquat ni de moyen d'en obtenir un, ou de subvenir à ses autres besoins vitaux[17]. Le ministère procède à une évaluation des ressources selon les revenus et les biens que possèdent les demandeurs d'asile, que ce soit au Royaume-Uni ou dans un autre pays.

Pendant l'évaluation de l'éligibilité à l'aide de la section 95, les demandeurs d'asile peuvent recevoir une aide provisoire sur le fondement de la section 98 de la loi sur l'immigration et l'asile de 1999. Lorsqu'ils ne sont pas placés en rétention administrative, les demandeurs d'asile sont en premier lieu hébergés dans des centres de réception, appelés « hébergement initial ». Ces hébergements sont gérés par des entreprises privées, par contrat avec le ministère de l'intérieur. Ce séjour est en principe court (19 jours maximum) et les demandeurs d'asile sont libres d'en sortir quand ils le souhaitent[18]. Dans l'attente d'être orientées vers un hébergement de plus long terme, les personnes éligibles à l'aide de la section 95 se maintiennent parfois dans ces centres. A la fin 2018, 2 189 demandeurs d'asile étaient hébergés dans ces centres[19].

Les demandeurs d'asile éligibles à l'aide de la section 95 sont dispersés dans des logements (appartements, maisons, hôtels ou chambres d'hôte) à travers le pays. Ils

---

[15] The Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Immigration and Asylum Chamberà Rules 2014, règle 19. http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/2604/made

[16] *Ibid.*, règle 33.

[17] Immigration and Asylum Act 1999, section 95, (3).

[18] *Ibid.*, p. 68.

[19] *Ibid.*, p. 101.

ne peuvent pas choisir dans quelle région ils seront hébergés et il est rare qu'ils le soient à Londres ou dans le sud-est de l'Angleterre.

En cas de refus du statut, la personne peut encore bénéficier de l'aide si elle a la charge d'un enfant de moins de 18 ans ou selon d'autres conditions (condition médicale, motifs humanitaires).

En cas d'octroi du statut, la personne peut rester 28 jours de plus dans l'hébergement fourni par le ministère de l'intérieur.

Statistiques relatives à l'activité de l'administration et des juridictions

I- Statistiques sur l'activité de l'administration

Ces statistiques ne portent que sur les mesures d'éloignement et sur les placements en rétention administrative.

A – Mesures d'éloignement et retours volontaires aidés

	Eloignements forcés			Retours volontaires aidés		
	Allemagne	France	Royaume-Uni	Allemagne	France	Royaume-Uni
2014	13851	15161	14395	13574	4477	25784
2015	22369	15485	13690	37200	4211	28189
2016	26654	12961	12469	54069	3468	27157
2017	25673	14270	12049	29587	4856	20502
2018	23617	15677	9474	12099	6845	14415

Sources :

Allemagne : Ministère de l'intérieur

https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/rueckkehrpolitik/rahmenbedingungen/rahmenbedingungen-node.html et Deutch Welle : https://www.dw.com/de/listicle-wird-in-deutschland-bald-mehr-abgeschoben/a-49604945.

France : Ministère de l'intérieur : Les éloignements 2019

https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-cles

Royaume-Uni : Statistiques du gouvernement : « Returns data tables (volume 1) – Immigration Statistics, year ending June 2019 », disponible à : https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/immigration-statistics-data-tables-year-ending-june-2019#returns.

B - Rétention administrative

Les statistiques ci-après portent sur le nombre de personnes placées en rétention administrative par an.

	Allemagne	Royaume-Uni	France
2014	NC	30364	49537
2015	186	32447	47565
2016	335	28903	45937
2017	532	27348	46800
2018	288	24478	45851

NB : En Allemagne, la rétention administrative est une solution d'ultime recours. Dans la mesure du possible, la solution de « logements alternatifs » est privilégiée, par exemple dans des centres d'accueil.

Sources :

Allemagne : Ministère de l'intérieur
https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/rueckkehrpolitik/rahmenbedingungen/rahmenbedingungen-node.html
France : A défaut de statistiques officielles, les chiffres proviennent du rapport commun à différentes associations sur la rétention administrative publié chaque année par la CIMADE
https://www.lacimade.org/publication/?type-publication=rapports-sur-la-retention-administrative
Royaume-Uni : Ministère de l'intérieur
https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-december-2018/how-many-people-are-detained-or-returned

II - Statistiques sur l'activité juridictionnelle en Allemagne et au Royaume-Uni

A - Allemagne

1 - Tribunaux administratifs (1ère instance) [20]

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Entrées	38 539	50 422	141 046	260 160	108 917
Sorties	30 683	48 097	69 433	122 132	137 234
Délai moyen de jugement (mois)	8,6	7,8	6,6	6,8	10,2

2 - Cours administratives supérieures (appel) [21]

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Entrées	2 282	2 600	4 743	11 224	15 388
Sorties	2 374	2 563	2 961	8 127	11 610
Délai moyen de jugement (mois)	24,1	18,7	16,4	12,2	17,7

[20] Le tableau se base sur les chiffres publiés par le *Statistisches Bundesamt* dans son rapport *Fachserie 10 Reihe 2.4 Rechtspflege Verwaltungsgerichte* 2018 pp. 12 et suivantes.

[21] Le tableau se base sur les chiffres publiés par le *Statistisches Bundesamt* dans son rapport *Fachserie 10 Reihe 2.4 Rechtspflege Verwaltungsgerichte* 2018 pp. 108 et suivantes.

3 - Cour administrative fédérale (cassation)

Le nombre de recours en cassation en matière d'asile et de droit des étrangers n'est que de quelques dizaines par an. Ce très faible nombre de recours s'explique par le fait que le législateur a instauré un mécanisme de « filtrage » des recours en cassation. Cela signifie qu'un pourvoi en cassation ne peut être introduit devant la Cour administrative fédérale que si le tribunal administratif supérieur a autorisé ce pourvoi en cassation ou si la Cour administrative fédérale a admis la recevabilité du pourvoi en cassation suite à un recours formé à l'encontre du refus d'autorisation émis par le tribunal administratif supérieur.[22]

B – Royaume-Uni

1 - Chambre de l'immigration et de l'asile du tribunal de première instance

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Entrées	88 810	83 789	60 205	44 048	46 375
Sorties	99 145	77 512	64 012	68 328	59 727
Délai moyen de jugement (mois)	NC	NC	NC	9,5	8

Source : Ministère de la justice britannique, *Main tables (October to December 2018)*. Disponible à : https://www.gov.uk/government/statistics/tribunal-statistics-quarterly-april-to-june-2019.

2 - Chambre de l'immigration et de l'asile du tribunal supérieur

Les statistiques disponibles ne précisent pas les délais de jugement.

Appels	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Entrées	9183	8965	6028	7514	8114
Sorties	8890	7377	8148	6586	8156

Recours en révision *(Judicial review)*	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Entrées	16000	16007	13835	10749	8417
Sorties	12708	18788	15012	11488	10062

Source : Ministère de la justice britannique, Main tables (October to December 2018). Disponible à : https://www.gov.uk/government/statistics/tribunals-and-gender-recognition-certificate-statistics-quarterly-october-to-december-2018

[22] L'article 132 al. 2 de la Loi relative à l'organisation des tribunaux administratifs et à la procédure contentieuse: « Le pourvoi en cassation ne sera admis / autorisé que (1) lorsque l'affaire a une portée de principe, (2) lorsque la décision juridictionnelle attaquée s'écarte d'une décision de la Cour administrative fédérale, de la Chambre commune des cours suprêmes fédérales ou de la Cour constitutionnelle fédérale et repose sur cette divergence ou (3) lorsqu'un vice de procédure, sur lequel la décision juridictionnelle attaquée est susceptible de reposer, est invoqué et a effectivement été commis. ».