

Paris, le 12 juin 2025



COMMISSION DES
FINANCES

**CONTROLE BUDGETAIRE – MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTEGRATION
CONTROLE BUDGETAIRE RELATIF A L'EXTENSION DE LA CAPACITE
D'ACCUEIL DES CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE**

QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR SPECIAL, MARIE-CAROLE CIUNTU

AUDITION – TABLE-RONDE DE SYNDICATS DE MAGISTRATS

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

SYNDICAT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

JEUDI 12 JUIN 2025

*Des réponses écrites sont souhaitées à l'issue de l'audition.
Des questions additionnelles pourraient être transmises ultérieurement.*

Objet : questionnaire indicatif

1. Présentation et introduction.

Fondé en 1972, le Syndicat de la juridiction administrative est le syndicat majoritaire des magistrates et magistrats administratifs. Il défend la qualité de la justice administrative et les intérêts moraux et matériels des magistrates et magistrats administratifs. Le SJA est apartisan et apolitique et n'est affilié à aucune centrale syndicale.

2. Pouvez-vous présenter globalement le cadre et les modalités d'intervention des juridictions judiciaires et administratives en matière de rétention administrative (CRA et LRA) et d'éloignement ?

S'agissant des juridictions administratives, le cadre et les modalités de son action en matière de rétention administrative sont définis par le livre IX du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) introduit par la loi du 26 janvier 2024. Le texte prévoit que le juge administratif est compétent pour juger de la légalité de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF), de la décision fixant le pays de destination de cette mesure et de la décision relative au délai de départ volontaire, qui sont édictées par les préfets et qui constituent le fondement du placement en rétention administrative. Le cas échéant, il statue également sur la légalité de la décision refusant la délivrance d'un titre de séjour à l'étranger, qui peut être le fondement de l'OQTF, et de la décision prononçant une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) lors qu'elle est prononcée en complément de



l'OQTF. Donc un dossier contentieux représente souvent 4 décisions attaquées.

L'article L. 754-3 du CESEDA prévoit la compétence du juge administratif sur la décision de maintien en rétention d'un demandeur d'asile, prise par le préfet s'il estime que la demande a été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement.

En dehors de ce cas, les demandeurs d'asile ne peuvent plus être retenus en CRA depuis la décision du Conseil Constitutionnel n° 2025-1140 QPC du 23 mai 2025.

L'article L. 742-9 du CESEDA prévoit que si la décision d'éloignement est annulée par le juge administratif, il est immédiatement mis fin au maintien de l'étranger en rétention.

Lorsque l'étranger est placé en rétention administrative, il peut contester les décisions évoquées ci-dessus dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la décision, le juge administratif statue alors dans un délai de 96 heures (articles L. 614-2 et L. 921-2 du CESEDA). Ce recours est suspensif de l'exécution de la mesure d'éloignement (sauf dans certains départements d'Outre-Mer). Lorsque l'étranger a déjà formé un recours contre l'OQTF et qu'il est, par la suite, placé en rétention, le juge statue dans un délai de 144 heures (article L. 921-4 du CESEDA).

La procédure juridictionnelle est régie par les articles L. 922-1 et suivants du CESEDA et est fortement dérogoratoire aux règles classiques du procès administratif. Il est statué en juge unique sans conclusion d'un rapporteur public.

Selon l'article L. 922-3 du CESEDA, introduit par la loi du 26 janvier 2024, l'audience a lieu, par principe, dans une salle d'audience aménagée, située à proximité immédiate du CRA, c'est donc en principe le juge et son greffe qui se déplacent dans cette salle pour y tenir audience. Ce même article prévoit que le juge peut siéger dans les locaux du tribunal et que la salle d'audience du CRA est reliée à la salle d'audience du tribunal par un moyen audiovisuel. Si le CRA ne dispose pas de salle d'audience à proximité du CRA, l'audience a lieu au tribunal administratif, le requérant y est escorté par des policiers.

Il existe à ce jour 3 CRA qui sont pourvus d'une salle pouvant être considérée comme une salle d'audience (Mesnil-Amelot, Coquelles, Orléans-Olivet). Il est prévu d'ouvrir prochainement des salles d'audience à proximité d'autres CRA (notamment Lyon Saint Exupéry, Marseille, Rouen).

3. Comment évoluent sur les dernières années (depuis 2017) le nombre de recours et de décisions (dans le cadre ou en dehors de recours) en matière de rétention administrative et d'éloignement des retenus ? Quelles procédures



engendrent le plus de décisions, d'une part, et de recours, d'autre part ?

Le SJA peut faire état des données reprises dans les bilans d'activité présentées chaque année au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'ensemble du contentieux des étrangers concerne ainsi, en nombre de requêtes (source rapports annuels d'activité de la juridiction administrative) :

	2017	2024	évolution
Devant les tribunaux administratifs			
Entrées	197 053	278 748	+41,5%
Dont étrangers	66 092	121 006	+83,1%
Proportion	33,6%	43,4%	
Devant les cours administratives d'appel			
Entrées	31 227	31 510	+0,1%
Dont étrangers	15 033	17 313	+15,2%
	48,1%	54,9%	

Contentieux relatifs au placement en CRA en nombre de requêtes (source rapports annuels d'activité de la juridiction administrative) :

	2017	2024	évolution
mise/maintien	810	745	-8,7%
OQTF sans délai	6 871	5 577	-23,2%
OQTF avec délai	246	375	34,4%
transfert	1 308	55	-2278,2%
total	9 235	6 752	-36,8%

L'on note ainsi une baisse moyenne de 36,8 % des recours liés au placement en rétention entre 2017 et 2024, qui est corrélée à la baisse du nombre d'individus placés en rétention, qui étaient, selon la CIMADE, 25 274 en métropole en 2017 contre 16 228 en 2024, cette baisse étant elle-même probablement liée à l'augmentation de la durée moyenne de rétention, qui est passée de 12,8 jours



en 2017 à 33 jours en 2024.

Nous invitons les membres de la mission de contrôle à se rapprocher du ministère de l'intérieur et du Conseil d'Etat pour obtenir des données complémentaires.

4. Les procédures juridictionnelles en lien avec la rétention administrative et l'éloignement des retenus sont parfois perçues comme nombreuses et complexes. Quelle est votre analyse ?

Les procédures juridictionnelles en lien avec la rétention administrative peuvent sembler complexes car elles font intervenir deux ordres de juridiction, le juge judiciaire compétent pour statuer sur le placement en rétention et le juge administratif compétent pour statuer sur l'OQTF. Cette complexité ne nous semble pas problématique car elle répond au partage traditionnel des compétences entre juge judiciaire et juge administratif, le juge judiciaire étant le juge des mesures de privation de liberté, le placement en rétention en est une, le juge administratif est le juge des actes administratifs tel que le refus de séjour et l'OQTF.

La procédure devant le juge administratif a été simplifiée par la loi du 26 janvier 2024, à l'initiative d'un amendement sénatorial, qui a notamment rationalisé les procédures et délais de jugement en matière d'éloignement (6 mois en cas d'OQTF sans mesure restrictive de liberté, 15 jours en cas d'assignation à résidence, 96 heures en cas de rétention).

5. Estimez-vous disposer des moyens humains nécessaires à l'activité juridictionnelle liée à la rétention administrative et à l'éloignement ? Combien de magistrats travaillent sur ces dossiers dans les deux ordres de juridiction ?

Non, la juridiction administrative n'a pas les moyens nécessaires pour faire face à l'activité juridictionnelle. Le SJA souhaite à cet égard insister sur la nécessité d'allouer des moyens supplémentaires à la juridiction administrative.

Il convient de rappeler que la demande de justice n'a cessé d'augmenter et touche fortement les juridictions administratives, notamment le contentieux des étrangers.

Or, l'augmentation du nombre des entrées n'a pas été accompagnée d'une augmentation corrélative des effectifs des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en particulier des effectifs de magistrats et magistrates.

Voici notamment l'évolution sur les dix dernières années pour les tribunaux administratifs, en données nettes (c'est-à-dire après neutralisation des séries).



	2014	2019	2024
Entrées	195 625	230 631	278 788
évolution 5 ans			+21%
évolution 10 ans			+43%
Sorties	188 295	221 892	254 472
évolution 5 ans			+15%
évolution 10 ans			+35%
Stock	157 262	174 148	238 645
évolution 5 ans			+37%
évolution 10 ans			+52%
ERM	788,3	810	874,3
évolution 5 ans			+8%
évolution 10 ans			+11%
Affaires/magistrat	241,4	273,9	291,1
évolution 5 ans			+6%
évolution 10 ans			+21%

En 10 ans, le nombre des entrées devant les 42 tribunaux administratifs a augmenté de 43% ; le nombre de magistrats, calculé en effectif réel moyen, n'a progressé que de 11%.

L'ensemble des personnels de la juridiction administrative n'a pas ménagé ses efforts, en augmentant le nombre des sorties de 35% sur 10 ans. Cela est en particulier vrai des magistrates et magistrats administratifs, qui traitent chacun et en moyenne 21% d'affaires en plus qu'il y a dix ans. Il est illusoire de croire que l'augmentation des entrées pourra continuer d'être compensée, même en partie, par l'augmentation de la productivité des magistrates et magistrats. Le baromètre social réalisé pour le Conseil d'Etat en 2023, révèle que les magistrates et magistrats ne sont que 36% à estimer que leur charge de travail est compatible avec leur temps de travail ; 39% seulement sont satisfaits de leur équilibre vie privée/vie professionnelle.

L'augmentation des effectifs est l'unique moyen de répondre à la demande croissante de justice en maintenant la nécessaire qualité du travail juridictionnel et des délais de jugement raisonnables.

En outre, la justice administrative souffre très directement du manque de moyens de certaines administrations. C'est en particulier le cas des effectifs affectés au traitement des demandes de titre de séjour en préfecture ainsi que dans certaines administrations au traitement du contentieux. Le juge administratif est en effet de plus en plus fréquemment saisi de litiges dus à des dysfonctionnements des services publics qui engorgent certaines juridictions (exemples des référés pour obtenir des rendez-vous en préfecture ou des



récépissés de demandes de titres de séjour) et cela présente un coût non négligeable pour le contribuable. L'absence de défense ou la défense trop tardive dans certains contentieux conduit par ailleurs à des annulations de décisions administratives et des recours en appel qui pourraient également être évités.

Les procédures à délai contraint, dont fait partie la procédure relative à la rétention administrative et qui vont être amenées à prendre de l'ampleur avec l'augmentation du nombre de place en CRA, ont pour effet mécanique une éviction des dossiers non soumis à ces délais, ces dossiers sont traités dans des délais encore plus longs.

Il n'existe pas d'étude sur le temps consacré par les juridictions au traitement des contentieux de la rétention et de l'éloignement.

6. Identifiez-vous des enjeux, de toutes natures, liés au travail des associations chargées de la mission d'assistance juridique des personnes retenues sur l'activité et le travail juridictionnels ?

Ces associations permettent d'assurer un accès au droit et au prétoire du juge à des justiciables qui, par leur profil (ne parlant pas forcément le français, en situation précaire, etc.), en sont très souvent très éloignés. L'accès à la justice est une garantie indispensable du bon fonctionnement du service public de la justice.

7. Quelle analyse faites-vous du rôle des avocats dans les procédures juridictionnelles en matière de rétention administrative et d'éloignement des retenus ? Avez-vous un avis sur le niveau du montant versé aux avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle ?

Le rôle des avocats est fort utile dès lors qu'il s'agit de contester la légalité d'un acte administratif. La rapidité extrême de la procédure (48 heures pour déposer un recours puis 96 heures pour le jugement) fait malheureusement que les avocats, qui sont très majoritairement commis d'office, n'ont qu'un temps particulièrement réduit pour accompagner leur client, alors qu'ils ne disposent souvent que d'un bref entretien avec celui-ci juste avant l'audience.

8. En 2024, parmi les personnes retenues, 57,6 % auraient été libérées, dont 44,3 % par la justice, essentiellement par le juge judiciaire¹. Quels sont les principaux motifs de ces libérations dans les deux ordres de juridiction ?

¹ Rapport des associations en charge de l'assistance juridique des personnes retenues sur les centres et locaux de rétention administrative de 2024. <https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/RA-CRA-2024-web.pdf>



S'agissant de l'ordre administratif, le motif de libération est unique, c'est celui de l'annulation de l'OQTF pour cause d'illégalité. Les motifs de cette illégalité peuvent être regroupés en deux ordres : pour un motif de forme ou de procédure ou pour un motif de fond (erreur de droit, erreur sur les faits, méconnaissance du droit à une vie privée et familiale du requérant, etc.).

9. Observe-t-on une réduction de la qualité des décisions prises par les préfetures, soumises à une forte pression en termes d'activité, en matière d'éloignement et de placement en rétention administrative ? Et d'implication dans la procédure juridictionnelle ?

Le SJA en fait le constat. Elle va même au-delà de la seule qualité des décisions prises puisque c'est toute la chaîne de traitement des demandes en matière d'étranger, de la prise de rendez-vous pour le renouvellement d'un titre de séjour, jusqu'à la décision d'éloignement, qui a subi une très forte dégradation.

Le juge administratif est pleinement impacté par cette dégradation en ce que cela crée mécaniquement des contentieux qui pourraient et devraient être évités par un seul renfort de moyens des préfetures. Les usagers ne trouvant pas de solution pour prendre un rendez-vous en préfecture, saisissent le juge en urgence qui se retrouve à devoir traiter ces rendez-vous. L'absence de délivrance d'un récépissé génère à son tour un contentieux. L'absence de réponse apportée à une demande de titre de séjour génère une décision de rejet implicite qui fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, qui annule souvent pour un défaut de réponse de la préfecture à une simple demande de communication des motifs (L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration). Des dysfonctionnements de l'ANEF laissent des demandeurs sans autre solution que de saisir le juge. (voir Annexe 1, pour un exemple une ordonnance du TA de Grenoble n°2501805 du 28 mars 2025 qui liste au point 6 l'ensemble des dysfonctionnements en Isère, dysfonctionnement qui se retrouve hélas dans beaucoup de préfetures)

Ces contentieux sont évitables et mobilisent de façon importante des ressources humaines, pour les préfetures qui doivent assurer la défense de leur décision, pour les juridictions qui doivent traiter ces dossiers au prix d'un effet d'éviction conséquent sur les autres dossiers. Le coût économique de ces carences est particulièrement élevé et devrait être évité : coût du traitement de ce dossier au tribunal, coût des frais d'avocat supportés soit par l'aide juridictionnelle soit par la préfecture si sa décision est annulée, coût des astreintes payées si les décisions des tribunaux ne sont pas exécutées par les préfetures, coût du traitement contentieux de ces affaires par les préfetures...

La dégradation de la qualité des décisions rendues par les préfetures ainsi que la dégradation des conditions dans lesquelles l'administration défend ses actes au cours du procès administratif génère mécaniquement une augmentation des



annulations de ces décisions qui pourraient être évitées par l'augmentation des moyens donnés aux préfetures. Ces annulations imposent le plus souvent à l'administration de réexaminer la demande, ce qui engorge encore plus les services.

Le SJA propose aux commissions des finances ou la cour des comptes de chiffrer les effets négatifs de ces économies de personnel, qui conduit à d'autres dépenses qui pourraient les excéder.

10. Observez-vous des conséquences juridiques à la tension sur les effectifs des forces de l'ordre dans les CRA ?

La tension sur les effectifs des forces de l'ordre dans les CRA a servi de prétexte à la création des salles d'audience à proximité des CRA et au développement des visio audiences, au détriment de la qualité de la justice et de l'égalité des justiciables devant la justice (voir question suivante).

11. Selon quel cadre s'organisent les audiences délocalisées au sein de l'enceinte des CRA et de la télé-audience ? Comment percevez-vous cette évolution, ainsi que l'augmentation progressive du nombre de CRA ?

Les économies à réaliser en termes de personnel d'escorte ont servi de prétexte à la création des salles d'audience à proximité des CRA et au développement des visio audiences, au détriment de la qualité de la justice et de l'égalité des justiciables devant la justice.

La charge financière et humaine s'est en réalité déplacée du ministère de l'intérieur vers les juridictions où ce sont désormais les magistrats et les greffiers qui doivent se déplacer. A aucun moment le ministère de l'intérieur n'a été capable de chiffrer le coût global des escortes amenant les requérants au tribunal administratif, le coût global pesant sur les juridictions administratives devant faire déplacer leurs magistrats et greffiers n'a pas non plus été évalué. Par ailleurs, les déplacements imposés aux magistrats vers les salles d'audience des CRA compliquent la tâche de tenir le délai de jugement de 96 heures.

La pratique courante est que les magistrats choisissent, pour l'ensemble d'une juridiction, s'ils vont siéger dans la salle d'audience à proximité du CRA ou s'ils tiennent l'audience en visio. Une fois que le choix est fait, il s'impose à tous les magistrats d'une juridiction.

Les effets d'une telle évolution se traduisent par une dégradation de la qualité du service public de la justice, et d'atteintes aux principes de la solennité de la justice et d'égalité des justiciables devant la justice.

S'agissant de la façon concrète dont l'évolution a eu lieu, les chefs des juridictions administratives concernées n'ont pas toujours été associés à la



conception et à la construction de ces salles qui sont pourtant des lieux de justice. On continue à observer ces pratiques où les préfetures agissent et construisent sans concertation avec les juridictions, les chefs de juridiction étant obligés d'imposer leur présence. Le ministère de l'intérieur a la main sur la construction et l'équipement de ces salles, ce qui pose de nombreuses difficultés de gestion mais également sur le plan des garanties offertes aux justiciables.

A titre d'exemple, au-delà de bugs techniques, les premiers mois de fonctionnement ont été chaotiques dans un nombre important de juridictions. A Coquelles, la visio audience était impossible en raison de l'absence de possibilité de transmettre des pièces entre la salle d'audience du CRA et celle du tribunal, du fait de problèmes d'équipement, ce qui a conduit les magistrats et les greffes à devoir se rendre dans la salle avec un trajet de 220 km aller-retour depuis Lille. Des difficultés ont été remontées s'agissant du Mesnil Amelot, où les avocats du barreau de Bobigny dénoncent les conditions de réalisation des visio audience (impossibilité de recevoir et d'envoyer des pièces) pour refuser de désigner des avocats commis d'office. A Marseille, le chef de juridiction a dû lui-même intervenir auprès du ministère de l'intérieur pour refuser que soient mises en place des visios audiences dès lors que la salle du CRA ne pouvait pas être qualifiée de salle d'audience (il était matériellement impossible d'y tenir audience).

Par ailleurs, dans le cadre d'une visio audience, des agents du CRA, placés sous l'autorité hiérarchique du préfet (qui est lui-même l'auteur de l'OQTF) exercent les fonctions de greffe (notamment dans la transmission de documents, l'accueil du public, la police de l'audience). Ainsi le ministère de l'intérieur, qui est partie au procès, assure lui-même le déroulement du procès et est lui-même garant du bon déroulé de la procédure, ce qui présente une difficulté sérieuse au regard du principe d'impartialité de la justice.

L'évolution progressive du nombre de places en CRA va accentuer encore ces coûts financiers et humains mis à la charge de la justice administrative sans que cela ne soit évalué et va généraliser les atteintes aux principes énoncés ci-dessus.

12. Avez-vous un avis sur l'éventualité de mettre fin au fait de confier la mission d'assistance juridique des personnes retenues à des associations ? Quelles conséquences anticipez-vous si cette mission était confiée à des avocats ou à l'OFII (au-delà de la seule information juridique) ?

Confier ces tâches à des avocats ne semble pas a priori poser de difficulté, l'essentiel étant que cette mission fondamentale d'accès au droit et à la justice soit exercée par un professionnel du droit indépendant des parties.



En revanche, confier cette tâche à l'OFII nous semble peu approprié en raison de sa qualité d'établissement public de l'Etat dépendant du ministère de l'intérieur alors que l'objet même de la mission qui lui serait confiée est de permettre aux retenus d'attaquer en justice des décisions rendues par ce même ministère. Il pourrait dès lors y avoir un conflit entre la mission de cet organisme et l'intérêt de son autorité de tutelle qui est de ne pas voir contesté ses propres décisions.

13. Avez-vous un avis sur les conséquences de l'éventuelle prolongation de la durée maximale de rétention de droit commun jusqu'à 210 jours ?

A priori cette mesure n'aura pas d'impact sur l'activité des juridictions administratives dès lors que les OQTF sont jugées au début du placement en CRA vu les délais imposés par la loi.