

1972 - 2022



50 ans

Syndicat de la juridiction
administrative

Audition par le cabinet du ministre de l'intérieur

Débat sur la réforme de l'immigration

29 novembre 2022

Vos représentant(e)s SJA :

Gabrielle Maubon (vice-présidente)

Virgile Nehring (secrétaire général adjoint)

Le cabinet du ministre de l'intérieur a invité les organisations syndicales de magistrats administratifs à une réunion dans le cadre de la concertation organisée préalablement au dépôt du projet de loi de réforme de l'immigration.

A titre liminaire, vos représentant(e)s ont rappelé que le SJA est un syndicat apolitique qui s'impose une stricte neutralité. Il n'entend ainsi pas se prononcer sur les choix de politique migratoire. Il défend en revanche l'accès au juge, la qualité du service public, le respect de l'égalité de traitement entre les justiciables et il refuse la création d'une justice à deux vitesses.

Le SJA milite pour une simplification drastique du contentieux des étrangers et pour la préservation de la compétence de la Cour nationale du droit d'asile pour traiter les demandes d'asile.

L'entretien a permis de présenter un [état des lieux](#) du contentieux des étrangers et de l'asile devant les juridictions administratives, de rappeler les [propositions et points de vigilance du SJA](#) et de faire part de [son opposition et de ses alertes](#) sur plusieurs propositions de l'avant-projet de loi, qui est susceptible d'évolutions et consultable [ICI](#). Le projet de loi devrait quant à lui être formellement déposé début 2023.

I. ETAT DES LIEUX

Le contentieux des étrangers représente à lui seul quasiment la moitié des entrées devant les TA et les CAA : près de 45 % des entrées devant les tribunaux administratifs, 55 % devant les cours administratives d'appel. Avec des juridictions particulièrement concernées comme le tribunal administratif de Nantes qui est la juridiction de première instance pour le contentieux des refus de visa d'entrée en France.

Le poids de l'urgence, l'empilement des textes au gré des réformes successives mais aussi la multiplication des procédures dérogatoires sont lourdement ressentis par les magistrats et les juridictions qui ont dû se réorganiser, mais peinent toujours à faire face, avec un effet d'éviction sur les autres contentieux.

Cette situation nécessite un renforcement important des moyens humains dans les juridictions.

Le contentieux de l'asile est également en forte augmentation et a conduit à des renforts d'effectifs ciblés sur la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ces dernières années, qui ont permis une amélioration des délais de traitement. Cet effort doit être poursuivi afin de faire face à une demande qui ne faiblit pas.

La procédure contentieuse est devenue particulièrement complexe en particulier devant les TA-CAA : le nombre de décisions susceptibles d'être prises s'est multiplié de sorte qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas moins de six délais de recours et six délais spéciaux de jugement différents.

Cette situation n'est satisfaite ni pour le justiciable, ni pour les services administratifs, ni pour les juridictions administratives.

A la complexité procédurale, s'ajoutent l'insuffisance des moyens des préfectures et le transfert de charges vers les juridictions qui en résulte.

Actuellement et à titre d'exemple, plusieurs juridictions font face à une augmentation très importante des référés dits « mesures utiles » (RMU) pour obtenir des rendez-vous en préfecture en raison de l'absence de créneau disponible. Des effectifs très importants de magistrats sont ainsi mobilisés, au détriment du traitement d'autres affaires, pour assurer « le secrétariat » de la préfecture, constat repris par la [mission d'information](#) sur la question migratoire du Sénat.

Cette insuffisance de moyens peut également avoir des répercussions après l'intervention du juge : des problématiques d'exécution des décisions sont de plus en plus signalées, qui impliquent à nouveau la mobilisation des juridictions pour assurer l'exécution des décisions et notamment le respect des injonctions prononcées en cas d'annulation des décisions du préfet.

Les juridictions sont mobilisées et s'organisent pour traiter le contentieux dans les délais et conditions fixés par le législateur, mais la machine tourne à vide : l'avis de Mme Jourda et de M. Bonnacarrère fait au nom de la commission des lois sur l'immigration, l'asile et l'intégration dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2022 permet de constater que le taux d'exécution des OQTF est passé de 22 % en 2012 à 12 % en 2019.

II. PROPOSITIONS ET POINTS DE VIGILANCE DU SJA

Dans le cadre du groupe de travail présidé par M. Jacques-Henri Stahl et chargé de mener, à la demande du Premier Ministre, une étude relative à la simplification du contentieux des étrangers, le SJA a rédigé en 2019 un [livre blanc](#) qui reste plus que jamais d'actualité. Il dresse un état des lieux détaillé et propose une simplification drastique du contentieux des étrangers.

Le Conseil d'Etat a proposé de réduire les délais à trois, le SJA propose même d'aller plus loin et de ne conserver que deux délais, l'un pour les affaires urgentes (délai de recours 48 heures, jugement sous 5 jours en juge unique) en cas de mesure restrictive ou privative de liberté laissant envisager une exécution de l'éloignement, l'autre pour les affaires non urgentes (délai de recours d'un mois, jugement sous trois mois en formation collégiale) en l'absence d'une telle mesure.

Parmi les autres propositions figurent :

- l'amélioration de la qualité des textes et des études d'impact, notamment sur le volet contentieux ainsi la consultation systématique du Conseil supérieur des TA et CAA et de la Commission supérieure du CE sur les réformes qui ont un impact sur la procédure contentieuse ;

- le renforcement des effectifs des préfectures et des juridictions.

Le SJA est par ailleurs fortement attaché à :

- la préservation de la collégialité et de l'intervention du rapporteur public en dehors des cas de procédure d'urgence ;
- la tenue de l'audience dans des lieux de justice, à savoir dans des juridictions, et non dans des salles attenantes à des centres de rétention et encore moins à distance et en visio ;
- le maintien de la spécificité du contentieux de l'asile ;
- le maintien de la répartition actuelle des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire en matière de rétention.

Enfin, le SJA est fermement opposé au basculement du contentieux des étrangers en « plein contentieux ». Si cela permettrait d'opérer un examen actualisé de la situation de l'étranger, susceptible d'éviter une nouvelle saisine de l'administration, cette idée *a priori* séduisante est toutefois inopportune : le contentieux des étrangers n'est pas un contentieux relatif à l'attribution d'un droit mais un contentieux de police spéciale, pour laquelle l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation et est chargée de mettre en œuvre une politique migratoire décidée par les pouvoirs publics, alors que la mission du juge est de vérifier que la mise en œuvre de cette politique se fait dans le respect du droit. Le passage au plein contentieux transférerait cette responsabilité au juge administratif et le conduirait à se prononcer sans disposer des moyens de le faire en toute connaissance de cause : mise en œuvre des consultations préalables (collège de médecins, commission du titre de séjour, saisine de la DIRECCTE), consultation des fichiers notamment pour vérifier l'absence de menace à l'ordre public, etc. Une telle réforme outre qu'elle n'est pas opportune serait en outre impraticable en l'état actuel des moyens des juridictions.

III. AVIS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI

Le SJA a souhaité faire part de son opposition à un certain nombre de points connus de l'avant-projet de loi, et de plusieurs alertes et réserves.

A. Réforme du contentieux général des étrangers

Le projet prévoirait formellement 4 procédures différentes, mais en pratique il s'agit de trois délais de recours et de quatre délais de jugement différents, qui, combinés, conduisent à un paysage contentieux tout aussi voire plus complexe qu'actuellement.

Nous sommes donc très loin de la simplification annoncée et souhaitée.

- La procédure de droit commun pour les OQTF avec délai (nouvel article L. 776-1 CJA), soumise à un délai de recours d'un mois, relèverait d'un délai de jugement à 6 mois et préserve la compétence de la formation collégiale.

Cette procédure n'appelle pas de remarque particulière. Le délai de 6 mois est plus proche de la réalité constatée en juridiction.

- La procédure dite « six semaines » (nouvel article L. 776-2 CJA) est maintenue : elle concernera les mêmes décisions qu'actuellement à savoir les OQTF sans délai (sauf à la suite d'un refus d'asile) sans assignation à résidence ni placement en rétention.

Cette procédure est inutile car aucune mesure restrictive de liberté n'est prise, ce qui ne justifie pas qu'il soit jugé plus rapidement que les OQTF avec délai. Le délai de recours est particulièrement court (48h) et n'est pas justifié non plus.

Le SJA est favorable à la suppression pure et simple de cette procédure et à la soumission de ces décisions à la même procédure que celle des OQTF avec délai.

- La nouvelle procédure d'urgence dite « moyenne » prévoit un délai de 15 jours pour statuer en juge unique (nouvel article L. 776-3 CJA).

Cette nouvelle procédure, qui était prévue par le rapport du Conseil d'Etat, concernerait : les étrangers *assignés à résidence* (qui relèvent actuellement de la catégorie 96 heures), les décisions de *transfert Dublin* (sauf placement en rétention : dans ce cas délai de 96h) mais aussi les contestations en matière d'enregistrement d'une demande d'asile et les contestations en matière de *conditions matérielles d'accueil*.

Dans le cadre de cette procédure, il sera possible de statuer sur les décisions relatives au droit au séjour (refus de titre). De plus, les décisions relatives aux conditions matérielles de l'accueil sont basculées en juge unique.

Le SJA estime que cette procédure d'urgence dite moyenne n'est pas justifiée en dehors des cas d'assignation à résidence qui pourraient suivre le même régime que la rétention et elle remet en cause la collégialité pour des décisions qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi dans le respect du contradictoire, tout en imposant une réorganisation des juridictions pour traiter ces dossiers en 15 jours.

- La nouvelle procédure de jugement en 96 h (nouvel article L. 776-4) concernera les étrangers placés en *rétention* et les décisions de *refus d'entrée* sur le territoire français au titre de l'asile.

Le régime contentieux des étrangers détenus susceptibles de libération n'est pas modifié, la procédure est assimilable aux étrangers en rétention, sauf s'agissant du délai de jugement qui est de 8 jours.

Le recours à cette procédure d'urgence n'appelle pas d'observations en tant que telle.

En revanche, il est prévu que le juge statue également sur les décisions relatives au droit au séjour (refus de titre) qui sont actuellement jugées en collégiale auparavant. Elle appelle la même opposition que précédemment.

- La nouvelle procédure en cas de rejet de la demande d’asile (modification de plusieurs articles du CESEDA) prévoit :
 - Un délai de recours qui serait de 7 jours, à compter de la décision d’OQTF, qui peut être prise dès le rejet de la demande par l’OFPRA
 - Un délai de 6 semaines pour statuer en juge unique si la décision de l’OPRA est devenue définitive sans saisine de la CNDA, ou de 15 jours à compter de la lecture du jugement de la CNDA. Il ne nous a pas été indiqué si la formation de jugement serait collégiale ou à juge unique.

Cette nouvelle procédure est d’une complexité édifiante et sera une véritable usine à gaz si les TA devront statuer en formation collégiale dans un délai de 15 jours à compter de la lecture du jugement de la CNDA.

Cette procédure est problématique :

- En termes de respect du principe du contradictoire, l’instruction est close 3 jours avant l’audience ce qui laisse un temps insuffisant pour le contradictoire ;
- Elle présente un risque majeur de déstabilisation de l’organisation des TA, le rôle des audiences collégiales est arrêté 15 jours avant l’audience ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre. Il n’existe aucun délai de jugement en formation collégiale aussi court. Ce délai est donc irréaliste et ne pourra pas, en pratique, être respecté.

En outre, la distinction collégiale/juge unique ainsi que l’application de délais différents de jugement de l’OQTF en fonction de la saisine ou non de la CNDA sont peu compréhensibles, d’autant qu’en cas d’assignation à résidence ou placement en CRA de l’intéressé, les procédures dédiées s’appliqueront. Cela va également générer un travail supplémentaire pour les préfetures qui devront informer le TA de chaque étape de la procédure avec un risque d’erreur très élevé qui en plus aura un impact sur la régularité de la formation de jugement (juge unique ou collégiale).

B. Généralisation de la visio audience et des salles d’audience spécialement aménagées près des centres de rétention et des zones d’attente

L’avant-projet prévoit la généralisation des salles d’audience spécialement aménagées à proximité immédiate des centres de rétention administrative (CRA) ou sur les emprises ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires. Les magistrats devront se déplacer dans ces salles d’audience ou pourront décider de tenir les audiences en visio-conférence depuis la juridiction.

Le SJA rappelle que la justice administrative doit être rendue dans des lieux particuliers, identifiés et identifiables comme lieux de justice, afin de préserver et garantir la force symbolique de l'audience et de la décision de justice. Cette exigence s'impose d'autant plus pour des audiences dans le cadre desquelles l'instruction se poursuit : à la différence de la procédure contentieuse administrative de droit commun qui est principalement écrite, la procédure des dossiers de contentieux des étrangers urgents se déroule largement à l'oral.

Par ailleurs, la justice ne doit pas être rendue dans un autre lieu qu'un lieu de justice, notamment pas dans un local annexe d'un centre de rétention administrative ou d'un aéroport, fût-il baptisé « salle d'audience », pour des raisons liées à l'exigence de solennité mais aussi à des considérations techniques et pratiques. L'exigence d'impartialité objective impose aussi que le règlement des contentieux mettant en cause les services du ministère de l'intérieur soient traités dans des locaux identifiés comme distincts (et distants) des centres de rétention administrative.

L'organisation d'audiences par visioconférence doit demeurer une exception lorsque le contexte sanitaire l'impose, ou outre-mer pour des raisons pratiques. Les expériences menées lors de la crise sanitaire ont démontré les limites des audiences par visioconférence et confirment que leur recours doit demeurer exceptionnel, même en période de crise.

Les dispositions de l'avant-projet de loi vont très loin puisqu'elles **imposent** au juge les modalités de tenue de l'audience et ne permettent un déplacement du justiciable au tribunal que lorsqu'aucune salle n'a été spécialement aménagée à proximité du lieu de rétention de l'étranger ou lorsque celle-ci est indisponible.

Ces dispositions sont de nature à porter atteinte à l'indépendance du juge en lui imposant les modalités de la tenue de l'audience et en le privant de tout pouvoir d'appréciation. Elles instituent également des modalités de rendu de la justice distinctes selon le type de contentieux.

En outre et à titre subsidiaire, les modalités pratiques de tenue de telles audiences ne sont pas encore définies : prise en charge de frais de fonctionnement de ces locaux, règlement intérieur, modalités d'entretien entre le requérant et son avocat, modalités d'interprétariat, organisation du greffe, ...

Le SJA souhaite la suppression de ces dispositions, qui sont actuellement codifiées sous la forme d'une simple faculté à l'article L. 614-11 du CESEDA.

C. Réforme de la Cour nationale du droit d'asile

L'avant-projet de loi prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, afin de prévoir :

« - d'une part, la création, au sein de la CNDA, de chambres territoriales du droit d'asile ;

- d'autre part que la CNDA statue, par principe, par décision d'un juge unique [dans un délai de deux mois,] sans préjudice de la possibilité prévue à l'article L. 532-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile de renvoyer la demande à une formation collégiale, dont l'ordonnance précise la composition, lorsqu'elle soulève une difficulté sérieuse. ».

- La territorialisation de la CNDA par la création de chambres territoriales du droit d'asile n'appelle pas d'opposition de principe du SJA.

Le SJA n'est pas défavorable à une territorialisation de la CNDA, qui rapprocherait les juges des justiciables. Une telle mesure est largement préférable à un développement des visio-audiences.

En revanche, outre le coût social potentiel d'une telle réforme pour les agent(e)s et agents actuellement en poste à Montreuil, le SJA a fait part de plusieurs points à considérer dans le cadre d'un tel projet :

- la nécessité de recruter un nombre suffisant de présidents permanents dans les futures chambres territoriales, qui ne pourront fonctionner uniquement avec des juges vacataires ;
 - il devra être également alloué à ces chambres les moyens de fonctionner correctement : attributions de locaux dignes de ce nom – les CAA et les TA ne pouvant pas matériellement accueillir les personnels et les salles d'audience nécessaires – recrutements suffisants de rapporteur(e)s et agent(e)s ;
 - la question du vivier des représentant(e)s HCR (cf. ci-dessous) et d'interprètes, en particulier pour des langues ou dialectes spécifiques peut se poser en région ;
 - la remise en cause possible de la spécialisation des chambres par pays d'origine des requérants et de l'unité de la jurisprudence, avec à terme une augmentation possible du taux de recours contre les décisions de la CNDA : actuellement, le taux de recours en cassation est relativement stable et faible (1,5 % ou moins).
- Le projet de généralisation du juge unique est en revanche extrêmement problématique pour le SJA.

Le SJA a exprimé sa vive opposition à la généralisation du juge unique à la CNDA, en faisant valoir que d'une part les affaires jugées à la CNDA sont très souvent complexes et doivent donner lieu à des échanges collégiaux (dossiers à très forte appréciation factuelle), en particulier pendant l'audience compte tenu de la forte oralité présente dans le contentieux de l'asile.

La simple possibilité de décider d'un renvoi en formation collégiale n'apparaît pas suffisante de ce point de vue.

En l'état du droit actuel, le juge unique est déjà compétent pour les décisions prises par l'OFPRA en procédure accélérée (demandeur d'asile issu d'un pays sûr, demande de réexamen, présentation de faux documents), pour les décisions d'irrecevabilité, les

décisions mettant fin ou refusant une protection au titre de l'asile en cas de menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

Cet équilibre doit être impérativement préservé, sauf à dégrader la qualité de la justice rendue dans le domaine de l'asile.

- Le délai de jugement en 2 mois au lieu de 5 mois apparaît irréaliste.

Il empêchera une instruction correcte des dossiers dès lors qu'il impliquera une instruction en seulement 1 mois et demi ce qui est impossible compte tenu de l'exigence du débat contradictoire et de la difficulté que rencontrent les avocats à joindre leur client et à obtenir des pièces à l'appui de leur recours. Il a également été précisé que le délai actuel de 5 mois était déjà suffisamment contraint et ne pouvait pas toujours être respecté.

Parmi les projets qui ne relèvent pas directement d'une réforme procédurale mais qui pourraient avoir une incidence sur les juridictions administratives, en particulier par une hausse du nombre de recours, on peut noter :

- amende administrative en cas de travail dissimulé,
- alourdissement des sanctions de fermeture administrative pour les employeurs de personnes en situation irrégulière ;
- suppression des « protections » contre l'expulsion de certaines catégories de personnes

Les représentants du ministre de l'intérieur ont, en marge de la réunion, informé vos représentants SJA d'un projet de réforme afin de tirer les conséquences de l'avis et de la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022 relatifs à la dématérialisation des démarches concernant la situation des étrangers en France, notamment afin d'ouvrir une possibilité, résiduelle et après constat d'une impossibilité d'accès au service public par la voie dématérialisée, d'une saisine par d'autres modalités, notamment postales ou physiques. La réorganisation des préfectures connaissant des difficultés d'accès devrait également s'approfondir.