



La simplification du contentieux des étrangers ? Pas si simple !

Le 18 novembre dernier, le SAF, à l'instar du CNB ou encore des syndicats de juges administratifs, était entendu par le groupe de travail créé à la demande du premier ministre et présidé par Jacques-Henri Stahl, Président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État.



Nohra Boukara,
SAF Strasbourg

Laurence Roques,
SAF Créteil

Constatant une « complexité croissante » des procédures contentieuses en droit des étrangers et de l'asile qui, selon ses propos, est porteuse « d'insécurité juridique » et génère pour l'administration préfectorale et les juridictions administratives une « charge conséquente et croissante », Édouard Philippe commandait le

31 juillet dernier au Conseil d'État, un rapport sur « la simplification du contentieux des étrangers » dont les conclusions sont attendues pour le 15 mars prochain.

Si nous partageons ce constat¹, comment ne pas craindre que cette étude, une fois de plus, ait pour vocation de permettre à l'administration d'éloigner plus vite.

Nous avons encore en mémoire les propos odieux de la Présidente de la CAA de Nancy qualifiant le contentieux des étrangers de boulet pour sa juridiction, n'ayant aucune valeur ajoutée, propos hélas partagés par de nombreux juges administratifs.

Ils sont le fruit de la culture du chiffre qui fait écho à l'objectif obsessionnel de régulation des flux migratoires et de son corol-

laire : le traitement dégradé de ce contentieux dit de masse qui s'est fait au détriment de toutes les garanties procédurales (ordonnances de tri, juge unique, dispense de rapporteur public, recours massif aux aides à la décision, diminution de la qualité des décisions et dévalorisation de ce contentieux considéré comme répétitif).

Dans ce contexte, pour qui vouloir simplifier ? Le justiciable ? Les juridictions ? L'administration ?

LES CAUSES DE L'INFLATION DES CONTENTIEUX

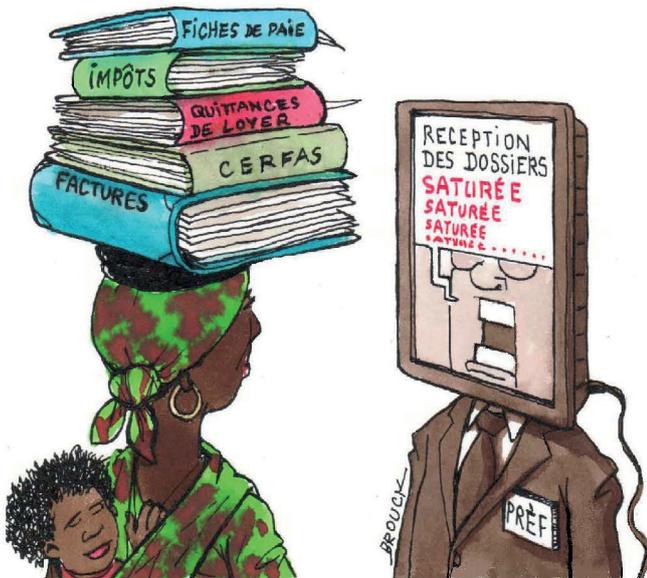
Avant de répondre, encore faut-il s'interroger sur les causes de l'augmentation du volume du contentieux. Si des causes conjoncturelles existent incontestablement, plus structurellement, il tient notamment à une précarisation voulue par le législateur de la situation administrative de nombreux d'étrangers arrivés ou présents légalement sur notre sol et des pratiques illégales assumées de l'administration – préfectures et consulats en tête – et plus récemment à d'importants dysfonctionnements liés aux sous-effectifs et à la dématérialisation des rendez-vous.

En rechignant trop souvent à user de ses pouvoirs d'injonction ou d'astreinte à l'égard de l'administration ou à prononcer des condamnations pécuniaires, le juge concourt à son malheur et celui du justiciable. Le groupe de travail ne pourra faire l'impasse sur l'office du juge et ses liens avec l'administration.

Nous avons suggéré que les avocats au travers de leurs organes représentatifs soient désormais associés aux relations régulièrement entretenues entre les juridictions administratives et l'administration. Si, au sein du SAF, nous n'avons pas réussi à dégager de consensus sur le basculement du contentieux en plein contentieux, le renforcement du pouvoir d'injonction pour régler définitivement certains dossiers est assurément un moyen de désengorger les juridictions.



Les mécanismes pré-contentieux tels que le rétablissement d'une compétence élargie de la commission du titre de séjour avec avis contraignant, le recours gracieux avec effet suspensif ou encore le recours administratif préalable obligatoire (RAPO) sont autant de pistes à explorer pour dégonfler la bulle contentieuse en droit des étrangers. Mais revenons à la simplification.



SIMPLIFIER LES RÈGLES DE PROCÉDURE SOUS RÉSERVE DU RESPECT DES DROITS DE L'ÉTRANGER.

Tous les acteurs du contentieux s'accordent au moins sur un point : la complexification totalement inutile des procédures et des délais de recours et de jugement (26 circuits procéduraux à ce jour, au moins 4 délais de recours différents : 48 heures, 15 jours, 30 jours, 2 mois).

Nous préconisons de revenir à un **système simple et lisible** qui distingue le cas où l'étranger est privé de liberté et le cas où il ne l'est pas et d'unifier les règles de procédure et les délais.

- ◆ Pour les cas où il n'y a pas urgence, le délai de droit commun de deux mois doit être rétabli.
- ◆ Le délai de recours de 72 heures avec juge unique doit être réservé aux mesures d'éloignement en cas de placement en rétention
- ◆ Le retenu doit pouvoir faire contrôler la légalité de la mesure d'éloignement quand il conteste le placement en rétention, ce dont il est actuellement privé au nom de la séparation des pouvoirs.

Quant au détenu sous le coup d'une OQTF, lui aussi, attend toujours son droit au recours effectif. Comment, en effet, peut-il dans un délai de recours de 48 heures sans prorogation, réussir la prouesse de réunir des pièces, de trouver un avocat muni d'un permis de visite et un interprète qui ne seront pas défrayés dans le cadre de l'AJ pour leur déplacement en prison ?

L'OQTF prononcée contre un détenu doit être assortie d'un délai de départ volontaire reporté à la date de levée d'écrou, avec un régime procédural de droit commun. L'accès obligatoire et préalable à un avocat doit être garanti. Il appartient à la Préfecture d'être diligente et pour cela, notifier l'OQTF en temps utile

BANNIR LA TÉLÉ-AUDIENCE

L'audition du SAF a été l'occasion de rappeler son opposition farouche au recours généralisé à la télé-audience dont nous avons d'ailleurs obtenu jusqu'à ce jour la suspension dans le contentieux de l'asile, avec l'ouverture d'une médiation

REFUSER UNE JURIDICTION NATIONALE DÉDIÉE

De même, il ne saurait être question d'accepter une juridiction nationale administrative dédiée au contentieux des étrangers. On en connaît les effets délétères : délais d'audiencement au pas de charge ou allongés, audiences surchargées, ordonnances de tri, uniformisation de la jurisprudence, éloignement du justiciable de son lieu de justice, lassitude des juges. La Cour nationale du Droit d'asile offre tous les jours l'exemple d'une juridiction transformée en usine de déstockage de dossiers.

Nous suggérons au contraire de déconcentrer certains contentieux comme celui des visas ou celui de la naturalisation jusque-là affectés aux seules juridictions nantaises.

— — — — —
**LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE
 OFFRE TOUS LES JOURS L'EXEMPLE
 D'UNE JURIDICTION TRANSFORMÉE
 EN USINE DE DÉSTOCKAGE
 DE DOSSIERS.**
 — — — — —

S'OPPOSER À LA REMISE EN CAUSE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La lecture des questionnaires envoyés par le groupe de travail aux magistrats témoigne des fantasmes qu'ils nourrissent quant à l'AJ : admissions trop nombreuses, avocats peu spécialisés faisant fortune sur le dos des étrangers. Pourtant la réalité est tout autre : 37 407 admissions en droit des étrangers en 2018 contre 39 519 en 2009, alors que les admissions à l'AJ pour les autres contentieux administratifs ont plus que doublé dans le même temps (72 079 admissions en 2018 contre 29 955 en 2009).

L'AJ ne saurait constituer un instrument de régulation du flux. À ce titre, le tri opéré par certains BAJ de Cour administrative d'appel, à l'instar de l'usage massif des ordonnances de tri, est inacceptable tout comme la baisse du nombre d'UV ou encore l'effet non interruptif de la demande d'aide juridictionnelle pour les OQTF à 15 jours ou en matière d'asile. Nous réclamons le retour généralisé de l'effet interruptif de la demande d'AJ, a minima le rétablissement de la rétribution de droit commun à 20 UV et un renforcement des moyens des BAJ.

Plus généralement, il ne pourra y avoir d'amélioration véritable de la justice des étrangers sans une profonde révision de la politique migratoire et une augmentation significative des moyens à la justice. Tout le reste est illusoire.

1. Livre blanc sur le contentieux des étrangers du Syndicat de la justice administrative « pour 2019, le contentieux des étrangers représentera plus de 40% des dossiers devant les tribunaux administratifs et plus de 50% devant les Cours administratives »