



SYNDICAT DE LA JURIDICTION

ADMINISTRATIVE

**Audition de Bernard EVEN et Gil CORNEVAUX, le 12 octobre 2005,
par M. le député Thierry MARIANI, rapporteur de la loi du 26 novembre 2003
relative « à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers »**

« Depuis 2004, une modification du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale permet au Rapporteur d'un projet de loi de poursuivre sa mission six mois au moins au-delà du vote du texte, afin d'en vérifier l'application par l'administration, et de faire toutes observations utiles. Rapporteur de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Thierry MARIANI mène actuellement des auditions nécessaires à la rédaction de ce nouveau rapport. Cette étude est liée à la préparation par le ministre de l'intérieur d'un projet de loi sur l'immigration, qui pourrait être déposé avant la fin de l'année 2005 sur le bureau de l'Assemblée nationale (cf dépêche de l'AFP du 6 octobre 2005 - 14:06:39), « si les conditions politiques le permettent » (précision apportée par M. MARIANI lors de l'audition).

M. MARIANI est déjà l'auteur du rapport de la Commission des lois de l'Assemblée nationale "sur la mise en application de cette loi", déposé le 1er décembre 2004 (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1962.asp>), et aussi du rapport d'information intitulé "D'une immigration subie à une immigration choisie" (cf conférence de presse du 15 juin 2005 : <http://www.thierrymariani.com/index.php?pg=communiqu&id=28>).

* * *
*

Voici le texte de l'exposé présenté par le Président du SJA au cours de cette audition du 12 octobre 2005, en complément des documents remis au député (cf compte rendu des réunions avec le cabinet du ministre de l'intérieur des 19 février, 24 février et 7 mars 2003, et extraits des actes du Congrès du SJA du 16 octobre 2004) :

1. La très forte pression engendrée par le contentieux des étrangers, dans un contexte général d'explosion de la croissance du contentieux administratif (+ 17,59 % en 2004) :

a) Le contentieux des étrangers représente en moyenne aujourd'hui près d'une requête sur quatre enregistrées par les TA : 38.636 en 2004, sur un total de 162.412, soit 23,78%.

Le contentieux des reconduites à la frontière est à l'origine de près de la moitié de ces requêtes afférentes au droit des étrangers (43,77%), et a augmenté de + 50,59% en 2004. NB : 92,3% des mesures d'éloignement prononcées en 2004 correspondent à des reconduites à la frontières (APRF) et 7,5% à des interdictions judiciaires du territoire (ITF) : 69.602, dont 64.221 APRF.

Cette pression s'est encore légèrement accentuée au 1^{er} semestre 2005 au niveau des TA, avec une croissance de + 3,31% par rapport à l'année record 2004.

Ces moyennes masquent des disparités géographiques considérables, qui se sont accentuées avec la modification récente des règles de compétence territoriale (cf compétence du TA dans le ressort duquel l'étranger est placé en rétention). Certains TA sont particulièrement touchés par la pression de ce contentieux (Cergy Pontoise, Paris, Lyon...).

b) Cette croissance est de + 37,60% au niveau des CAA, dont + 32% s'expliquent par le transfert du contentieux d'appel des reconduites à la frontière antérieurement assumé par le Conseil d'Etat. Il convient de noter que les Cours subissent ainsi directement les conséquences de la très forte augmentation du nombre de jugements rendus par les TA en cette matière (10.600 au 1^{er} semestre 2005, contre 5700 en 2004, soit + 86%) et de la progression du taux d'appel (2400 requêtes introduites, soit un taux d'appel de 23%, qui semble résulter de la plus grande proximité du juge. NB : le taux moyen d'appel est de 16%).

2. Les analyses et revendications du SJA :

2.1. Des moyens suffisants pour faire face à cette pression contentieuse : exécuter la loi d'orientation pour la justice (LOPJ) votée en 2002 !

La LOPJ a prévu le recrutement de 210 magistrats administratifs en 5 ans, soit une moyenne de 42 par an. Mais elle ne sera semble-t-il pas correctement exécutée pour la 2^e année consécutive en 2006, alors que la pression contentieuse notamment induite par le droit des étrangers a augmenté de façon considérable, très au-delà du taux annuel de + 5% retenu par la loi programme : 11 créations d'emplois pour 2006, et 21 en 2005. Cela est incohérent !

Les CAA ont du absorber le transfert du contentieux d'appel des reconduites à la frontière depuis le 1^{er} janvier 2005 sans création d'emplois. Il est important de rappeler que celles résultant de la loi d'orientation et de programmation pour la justice votée en 2002 étaient exclusivement destinées à corriger l'absence de reconfiguration opérée en 1995 au moment du transfert du contentieux d'appel de

l'excès de pouvoir (lire notamment Marie-Aimée LATOURNERIE, *Réflexions sur l'évolution de la juridiction administrative française*, RFDA 2000, p. 921 à 928).

2.2. Préserver la qualité de jugement :

Cette exigence mérite d'être explicitée en 5 rubriques :

a) Permettre l'accès au juge administratif :

Les étrangers placés en zone d'attente éprouvent de grandes difficultés pour contester les décisions de refoulement dont ils sont l'objet. Les référés liberté qu'ils introduisent ont augmenté de manière significative, notamment au TA de Cergy. Mais la situation demeure insatisfaisante au plan national.

b) Préserver le caractère suspensif du recours en matière de reconduite à la frontière :

Il est essentiel de préserver ce caractère suspensif dans le cadre de la profonde réforme de ce dispositif qui semble envisagée par le Conseil d'Etat.

c) Juger dans des TA :

Le SJA est hostile à l'utilisation de salles d'audience situées en dehors des TA, c'est à dire dans des aéroports, des centres de rétention ou des zones d'attente pour deux raisons essentielles : ces salles, attenantes à des locaux de police, ne sont pas de véritables espaces juridictionnels et leur utilisation entraînerait une désorganisation considérable des tribunaux.

Le SJA est également hostile au recours à un système de vidéo-audience qui paraît incompatible avec le respect des exigences du procès équitable.

d) Préserver la collégialité au niveau du contentieux des refus de séjour :

Le SJA a rappelé les propos exprimés en réponse à une question posée par une journaliste des Inrockuptibles, publiée dans le numéro du 9 mars 2005 : « *Le SJA est en discussion avec le ministère de l'intérieur, la Chancellerie et le Conseil d'Etat pour chercher des solutions à l'engorgement des tribunaux administratifs. Mais nous nous opposons à cette piste (le juge unique), parce que nous sommes très attachés, pour le contentieux des étrangers comme pour les autres, à la collégialité* ».

Il ne faut pas instituer une « justice expéditive ou d'exception » pour les étrangers (expressions employées notamment par des associations). Le contentieux des étrangers est souvent très sensible (cf évocation de l'incident survenu au TA de Paris le 8 février 2005 à l'occasion d'une audience de reconduite à la frontière). Il renvoie à de nombreuses questions intéressant les droits et libertés fondamentales. L'appréciation des faits est parfois délicate à opérer en raison de la nature des questions posées et l'absence de référentiel jurisprudentiel incontestable : ex : à propos du moyen tiré de la violation de l'article 8 de la CEDH sur le droit à une vie familiale normale. La collégialité permet de garantir l'impartialité des décisions juridictionnelles et aussi de protéger les juges.

e) La question de l'absence de défense de l'Etat :

Un nombre croissant d'affaires sont jugées sans la présence d'un mémoire en défense de l'Etat, en première instance ou en appel. Cette situation n'est pas normale. Elle révèle que les services préfectoraux ne parviennent pas à gérer l'ensemble des procédures qu'ils enclenchent. Et il est donc permis de s'interroger en amont sur la qualité des décisions administratives rendues et la capacité des services du ministère de l'intérieur à prévenir le contentieux ?

2.3. Supprimer les contentieux inutiles : 2 rubriques essentielles :

a) Le contentieux des anciens APRF : la question du stock en instance au TA de Paris

Ce stock s'élève à 2188 requêtes au TA de Paris (au 30 septembre 2005 ; il était de 4800 il y a un an). Il est inutile de juger ces affaires qui concernent des APRF postaux notifiés il y a plus d'un an. Les préfets devraient procéder à l'abrogation de ces arrêtés et le législateur organiser un véritable mécanisme de caducité.

b) Le contentieux des APRF postaux :

Sur les 64.221 APRF prononcés en 2004, seuls 13.065 ont été réellement exécutés soit 20,34 % (source : rapport du ministère de l'intérieur sur la politique d'immigration du 11 mars 2005). L'essentiel de l'écart, soit 51.152, correspond à des APRF notifiés par voie postale après l'édition d'un refus de séjour. Le taux d'exécution de ces APRF postaux est estimé à 1%.

L'édition de ces APRF, encouragée par le ministère de l'intérieur, est inutile. Ils imposent une charge de travail non négligeable aux services préfectoraux et aux juridictions administratives. Leur existence est contraire à l'esprit de la loi fondée sur le caractère d'urgence de cette procédure : le délai de 72 h imposé au juge pour statuer n'a aucun sens à l'égard de ces arrêtés. La pratique qui consiste à édicter un maximum d'APRF postaux, pour éviter que les intéressés puissent ultérieurement lorsqu'ils sont interpellés introduire une requête non tardive à l'encontre de cet arrêté, est également non conforme à l'esprit de la loi. Il convient également de trouver une autre formule, qui serait acceptée par la CNIL, pour alimenter le « fichier de police des personnes recherchées ». Il convient peut être d'attribuer un autre statut à l'invitation à quitter le territoire ?

Conclusion :

Si le législateur modifie à nouveau les dispositions actuellement applicables au droit des étrangers, il doit s'évertuer à ne pas faire naître de nouveaux « nids à contentieux ».

Lorsque le ministère de l'intérieur définit les modalités d'application de la politique de l'immigration, il doit mesurer les conséquences de cette politique au niveau du contentieux administratif.

Nous sommes en cette matière confrontés à une situation originale inquiétante : la quasi totalité des décisions administratives défavorables édictées tendent à être contestées devant le juge. On lui demande de refaire l'ensemble du travail de l'administration. Le juge administratif n'est pas configuré pour absorber une telle charge. Il convient de prendre conscience de cette réalité et de faire en sorte qu'elle ne devienne pas non maîtrisable !

Commentaires

Thierry MARIANI n'a pas véritablement dévoilé les intentions poursuivies par le Gouvernement à travers l'élaboration prochaine d'une nouvelle réforme législative lors de l'audition. Il semble conscient des incohérences liées à la pratique de diffusion massive d'APRF postaux et nous a précisé qu'il allait le dire au ministre de l'intérieur.

Il nous a demandé en complément de l'exposé de lui indiquer si nous étions confrontés à des litiges relatifs à la "mise en place du nouveau dispositif d'intégration Républicaine" institué par la loi de 2003 et à la réduction du champ des décisions judiciaires d'interdiction du territoire français ITF (cf suppression de la double peine).

Nous lui avons indiqué en réponse à sa première question qu'il nous semblait que ces dispositions nouvelles n'étaient pas bien connues. S'agissant de la 2e question, nous lui avons rappelé nos analyses exprimées dans le compte rendu des réunions avec le cabinet du ministre de l'intérieur des 19 février, 24 février et 7 mars 2003 (cf document rediffusé dans le cadre du message du 10 octobre 2005).

Bernard EVEN
Président du SJA

