



**Entretien avec le directeur de cabinet
du ministre de l'intérieur
20 septembre 2019**

Vos représentants SJA :

Robin Mulot (président)

Yann Livenais (vice-président)

Muriel Le Barbier (secrétaire générale adjointe)

* * *

Vos représentants SJA ont souhaité, en premier lieu, échanger sur les difficultés multiples que connaissent les juridictions administratives dans le traitement des contentieux du droit des étrangers compte tenu tant de l’emballement statistique que de l’inutile et croissante complexité du droit processuel en la matière (I).

Nous avons ainsi évoqué avec nos interlocuteurs notre proposition de simplification du contentieux des étrangers et échangé autour de la création du groupe de travail dédié, ainsi que sur notre souhait de voir les organisations syndicales de magistrats auditionnées dès le début du processus d’élaboration normative (II).

Nous avons enfin abordé, plus brièvement, le contentieux des mesures de police (III).

* * *

I. Les juridictions administratives se trouvent dans une situation difficile devant l’afflux de requêtes en droit des étrangers, et les magistrats déplorent un sentiment généralisé d’inutilité, voire d’instrumentalisation de la juridiction

A – Le constat d’une activité soutenue dans un contexte difficile

Après une année 2018 déjà marquée par une augmentation du nombre d’affaires enregistrées devant les juridictions administratives de droit commun de 8 %, les données provisoires recueillies au titre du premier semestre de l’année 2019 montrent une accélération de cette tendance à la hausse en ce qui concerne les tribunaux administratifs, l’augmentation des entrées atteignant 11 % environ.

La part du contentieux des étrangers représente désormais plus de 40 % des entrées dans les tribunaux administratifs et plus de 50 % de celles des cours administratives d’appel. Les contentieux de l’urgence (rétentions, assignations à résidence, transferts Dublin, référés sur les refus de délivrance de récépissé, les conditions matérielles d’accueil...) ont connu une croissance très forte, imputable quasi-exclusivement au contentieux des étrangers. Ces augmentations ont nécessité, de la part des chefs de juridiction et des autres magistrats, des efforts réguliers de réorganisation de la structure juridictionnelle¹ pour faire face aux afflux de requêtes. Ces efforts ont aujourd’hui atteint, voire dépassés, leurs limites.

¹ Création de « pôles » dédiés à ce contentieux, modification des systèmes de permanence...

Nous avons convenu que le droit des étrangers est marqué par une grande complexité, sans que la justification d'une telle complexité n'apparaisse de façon évidente. C'est le cas du droit matériel, qu'il s'agisse des visas et des naturalisations², du droit au séjour, des différentes mesures d'éloignement, du droit d'asile ou encore de l'emploi salarié de ressortissants étrangers. C'est également le cas, sans que la justification n'apparaisse là encore de manière plus immédiate, du droit processuel dans cette matière.

Nous avons ainsi présenté au directeur de cabinet les multiples voies de recours, délais de recours, délais de jugement, modalités de jugement qui coexistent. Nous avons évoqué les efforts disproportionnés que nécessitent la réception des requêtes, leur orientation, leur enrôlement, leur répartition entre les magistrats et les formations de jugement, ou encore l'organisation de l'interprétariat.

Le caractère éminemment politique de la matière entraîne un empilement des réformes successives, dont la suivante intervient généralement quand les juridictions du fond terminent à peine de s'accorder, soit par l'un des nombreux avis contentieux dont les tribunaux et cours saisissent le Conseil d'Etat, soit directement, sur la précédente. S'il n'appartient pas au SJA, qui veille à conserver un strict apolitisme, de commenter la nécessité d'une telle activité législative et réglementaire, nous avons exposé à M. le directeur de cabinet les effets dévastateurs de la superposition de ces réformes dont la portée et les effets sont parfois difficilement compréhensibles, sur le sens du métier des magistrats, sur les conditions d'accès à la justice administrative pour les justiciables, sur les conditions d'exercice des droits des parties, étrangers comme préfectures ou établissements publics, lors du procès.

En dépit des déclarations récentes du Président de la République, le directeur de cabinet nous a assuré qu'aucun texte nouveau ne serait présenté au Parlement dans les prochains mois.

B – Un sentiment d'inutilité né de multiples facteurs liés à la conduite de cette politique publique

Le décalage majeur entre les efforts très importants consentis par les juges, aides à la décision et greffes, pour traiter selon les standards de qualité de la justice et dans les délais impartis par le législateur les requêtes présentées par les ressortissants étrangers d'une part, et les conditions d'exercice du métier d'autre part, fait naître, chez les magistrats administratifs un fort sentiment d'inutilité, voire d'instrumentalisation.

Le SJA déplore à cet égard le très faible taux d'exécution, par l'administration, de ses propres décisions. [Un rapport du Sénat relevait ainsi, en 2015](#), un taux moyen d'exécution, toutes mesures d'éloignement confondues, inférieur à 25%, ce taux chutant à environ 15 % pour les obligations de quitter le territoire français prises à l'encontre des

² Dont le contentieux occupe une part importante de l'activité du TA et de la CAA de Nantes

ressortissants de pays tiers. Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur reconnaissait, en 2019, que ce taux reste encore extrêmement faible³ en dépit des moyens engagés dans cette politique publique.

Il n'est ainsi pas rare de voir un même requérant revenir à deux, trois ou quatre reprises, avec des décisions successives de refus de séjour et d'éloignement non exécutées et dont le recours formé à leur encontre a été rejeté par les juridictions administratives. Il n'est pas non plus rare de recevoir des requêtes tellement stéréotypées qu'elles en oublient presque le nom du requérant. Elles sont dirigées contre des décisions parfois elles-mêmes stéréotypées et donnent lieu à des jugements qui risquent de l'être tout autant.

Sur ce point, le directeur de cabinet s'est félicité de ce que des efforts conséquents avaient été déployés par l'administration et que le taux d'exécution s'était amélioré, jusqu'à atteindre 50 % dans certaines hypothèses. Il nous a assuré que ces efforts seraient poursuivis.

Le constat dressé ci-dessus n'est satisfaisant pour personne.

En outre, pour la première fois en 2018, le nombre de dossiers jugés en formation à juge unique – hors ordonnances – a dépassé celui des dossiers jugés en formation collégiale. Lors de [l'enquête menée au printemps 2019 par le SJA](#) sur la charge et les conditions de travail dans les juridictions administratives, les magistrats n'ont été que 25 % à s'estimer utiles « tout le temps » et 66 % « pour l'essentiel » dans leur activité professionnelle. L'expression libre associée a quasi-unanimement désigné le contentieux des étrangers comme générateur d'un sentiment de frustration, d'inutilité, de traitement mécanique des affaires dépourvu de sens.

Nous avons enfin rappelé à nos interlocuteurs la nécessité de préserver l'existence et l'office d'un juge spécialisé de l'asile au regard des enjeux statistiques⁴ et, surtout, de la spécificité de la matière.

Le directeur de cabinet, qui a regretté l'échec en l'état du déploiement de la visio-audience pour les audiences de la CNDA en métropole, nous a assuré que la suppression de la juridiction spécialisée de l'asile et son remplacement par des pôles régionaux (par exemple, dans le ressort des cours administratives d'appel), n'était pas à l'ordre du jour.

Face à ce constat de perte de sens du métier, de sentiment d'inutilité, vos représentants SJA ont souhaité évoquer avec le directeur de cabinet des pistes de solution pour que les juridictions administratives retrouvent le rôle qui doit être le leur.

³ Source : question orale au Sénat : <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ19040761S.html>

⁴ Les entrées de la CNDA ont représenté en 2018, d'après [son rapport annuel](#), environ 28 % des entrées des tribunaux administratifs sur la même période

II. – Le SJA porte des solutions pour remédier aux difficultés causées par l’emballement de la « machine » de la police des étrangers

Nous avons en premier lieu attiré l’attention de nos interlocuteurs sur la nécessité de prendre réellement et pleinement en compte, à chaque réforme législative ou réglementaire mais aussi lors de modifications des pratiques administratives⁵, les effets de ces évolutions sur l’activité des juridictions. Nous avons notamment regretté que la consultation du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel, lorsqu’elle n’est pas transformée en simple information, ce dont le juge compétent appréciera la régularité⁶, puisse être vu comme une formalité ralentissant le processus normatif plutôt que comme une occasion d’améliorer l’efficacité du texte, sa rédaction ou, à tout le moins, d’en atténuer les effets dévastateurs sur nos juridictions et nos conditions de travail. Il en va de même de l’indigence des études d’impact, qui rend difficile, pour le gestionnaire, la prévision des variations des flux contentieux et l’ajustement consécutif des demandes budgétaires, notamment d’emplois supplémentaires.

Nous avons suggéré que les organisations syndicales représentatives des magistrats puissent être auditionnées, lorsqu’est envisagée une évolution normative, dès le stade de la préparation de la réforme, sans attendre, tantôt le stade parlementaire s’agissant des projets de loi, tantôt d’être privées de toute possibilité d’échange s’agissant des textes réglementaires. Cette suggestion a été favorablement accueillie.

Nous avons également présenté la proposition de simplification du contentieux des étrangers que porte le SJA. En l’état de cette proposition, ne subsisteraient que deux modalités de jugement. L’une, en juge unique et avec un délai de jugement bref (quelques jours), serait réservée aux situations de restriction ou de privation de liberté, qui impliquent à l’évidence de statuer dans l’urgence. Pour toutes les autres requêtes, nous estimons que la collégialité ne devant pas être un luxe, les dossiers pourraient être jugés selon notre modalité habituelle de travail, nonobstant la possibilité pour le rapporteur public de solliciter une dispense du prononcé de ces conclusions.

Si cette proposition volontairement maximaliste devra sans doute être adaptée pour être pleinement applicable, elle a le mérite d’une simplification radicale et attendue d’un pan du droit processuel devenu d’une inutile et redoutable complexité.

III. – Une vigilance doit être maintenue s’agissant des mesures réglementaires ou individuelles de police dont le contentieux tend à se complexifier

Au gré des nombreuses modifications du code de la sécurité intérieure et de la loi relative à l’état d’urgence intervenues ces dernières années, le législateur a raffiné les délais

⁵ La création des « pôles Dublin », par exemple

⁶ Le SJA a en effet contesté, avec nos camarades de l’USMA, l’un des décrets d’application de la loi asile modifiant profondément le CJA et qui n’a été soumis au CSTACAA que pour information – et non pour avis –. Ce recours est toujours pendant devant le Conseil d’Etat.

et modalités de contrôle juridictionnel des mesures de police, voire créé *ex nihilo* des recours jusque-là inconnus du juge administratif, tel que la demande d'autorisation (en référé) d'exploiter des données saisies lors de perquisitions administratives, prévue à [l'article 11 de la loi relative à l'état d'urgence](#).

A titre d'exemple, les décisions portant interdiction de sortie du territoire, à l'encontre desquelles le délai de recours spécial est... de deux mois, doivent être jugées en quatre mois en formation collégiale⁷, comme les recours dirigés à l'encontre des mesures de contrôle administratif de retour sur le territoire⁸ - ces dernières relevant en revanche d'un régime de présomption d'urgence pour les référés -, tandis que la loi a prévu, s'agissant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, [un régime kafkaïen à « tiroirs » dépendant de l'exercice antérieur des voies de recours](#).

Le SJA a attiré l'attention de ses interlocuteurs sur la nécessité de simplifier le contentieux relatif à ces mesures.

⁷ Article [L. 224-1 du CSI](#)

⁸ Article [L. 225-4 du CSI](#)