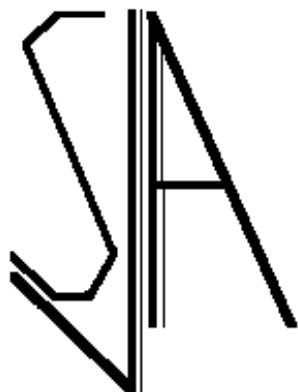


29 Mai 2006**SYNDICAT DE LA JURIDICTION****ADMINISTRATIVE**

« Défendre et préserver le principe du mode de fonctionnement collégial des Tribunaux administratifs ! »

Préambule

Le SJA, et aussi l'USMA, organisent une journée nationale d'action, accompagnée d'une grève des magistrats administratifs, le 7 juin 2006, pendant l'examen du « projet de loi sur l'immigration et l'intégration » au Sénat, afin de défendre et de préserver le mode de fonctionnement collégial des tribunaux administratifs.

Cette action très inhabituelle, qui concerne un sujet essentiel pour l'avenir de la justice administrative, a été décidée par le Conseil syndical élargi du 13 mai 2006, après l'échec des discussions menées depuis plusieurs mois à tous les niveaux de l'Etat (Présidence de la République, Conseillers du Premier ministre, du ministre de l'intérieur, du Garde des sceaux, ministre de la justice, Conseil d'Etat, puis Assemblée nationale).

Le présent dossier documentaire présente, de manière chronologique, l'ensemble des documents diffusés par le SJA sur cette question, et sur le volet procédural du « projet de loi sur l'immigration et l'intégration », depuis le dernier Congrès syndical du 16 octobre 2004.

SOMMAIRE

1°) Les Actes du Congrès du SJA du 16 octobre 2004 : rapport d'activité 2002-2004 et motion relative au contentieux des reconduites à la frontière : p. 5

2°) Le Conseil syndical du 19 mars 2005 : maintenir la collégialité pour le contentieux des refus de séjour, supprimer les APRF postaux et étudier le contentieux administratif des zones d'attente : p. 8

3°) Le Conseil syndical du 23 avril 2005 : « les réflexions du groupe de travail du Conseil d'Etat relatives au champ de compétence des juges uniques statuant après audience et intervention d'un commissaire du Gouvernement » : p. 10

4°) Le Conseil syndical du 28 mai 2005 et le compte rendu de la réunion du 7 juillet 2005 organisée par le Conseil d'Etat consacrée aux réflexions du groupe de travail sur l'extension du champ d'intervention du juge unique (article R 222-13 du CJA) » : p. 11

5°) Conseil syndical des 10 septembre et 8 octobre 2005 : la réforme du juge unique et le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière : p. 13

6°) L'audition de Bernard EVEN et Gil CORNEVAUX 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 », à l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005 : p. 14

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).

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 !

2.2. Préserver la qualité de jugement :

a) Permettre l'accès au juge administratif ;

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

c) Juger dans des TA ;

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

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

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 ;

b) Le contentieux des APRF postaux ;

7°) Conseil syndical du 14 janvier 2006 : « Le futur projet de loi relatif à l'immigration en préparation » : p. 19

8°) Le communiqué de presse du SJA du 31 janvier 2006 intitulé « Tribunaux administratifs : vers un abandon de la collégialité au profit du juge unique pour toutes les affaires relatives au séjour des étrangers ? », repris par une dépêche de l'AFP du 1^{er} février 2006 : p. 20

9°) Le message du SJA du 14 février 2006 : p. 22

10°) La conférence de presse du SJA du 17 février 2006 : p. 24

1. Le SJA est demandeur d'une réforme des procédures contentieuses applicables aux mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers car la situation actuelle n'est pas satisfaisante, mais le SJA ne souhaite évidemment pas n'importe quelle réforme.

2. La complexification des procédures contentieuses applicables aux mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers.

3. La réduction des garanties accordées aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

4. Vers un affaiblissement et une désorganisation des tribunaux administratifs ?

a) L'estimation de la pression globale induite par ce contentieux ?

b) Vers une généralisation du juge unique en matière de contentieux des étrangers ?

11°) Le communiqué de presse du SJA du 20 février 2006 : « La réforme de la procédure juridictionnelle applicable aux mesures d'éloignement du territoire français prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière : les revendications des juges administratifs » : p. 34

12°) L'intervention de Robert LE GOFF, Secrétaire général du SJA, lors du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 21 février 2006 : p. 35

13°) Conseil syndical du 25 février 2006 : La réforme de la procédure contentieuse applicable au contentieux des étrangers : p. 43

14°) Le Conseil syndical du 1^{er} avril 2006 : Analyse de l'évolution du texte et détermination de la stratégie du SJA : des actions diversifiées : p. 45

15°) Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 19 avril 2006 : une information sur les travaux du groupe de travail juge unique (extraits du numéro de la revue « Par ces motifs... » d'avril 2006) : p. 48

16°) L'exposé présenté par Bernard EVEN, président du SJA, lors de l'entretien du 19 avril 2006, avec M. Renaud DENOIX DE SAINT MARC, Vice-président du Conseil d'Etat (extraits) : p. 49

Des éléments de problématique générale sur les caractéristiques particulières du procès administratif.

Le juge unique existerait déjà ?

La collégialité dans les TA serait fictive ?

Le juge unique serait un mal nécessaire ?

La question du contentieux des étrangers.

Ce débat a une portée qui dépasse le contentieux des étrangers.

17°) La conférence de presse du SJA du 28 avril 2006, commentée par une dépêche de l'AFP du même jour intitulée « Droits des étrangers : les juges administratifs veulent préserver la collégialité »: p. 53

*1. Le SJA est parvenu à faire évoluer la version initiale du projet de loi sur cinq points.
2. Mais la question fondamentale de la préservation du juge collégial du tribunal administratif ou de la généralisation du juge unique demeure en suspens : pourquoi s'agit-il d'une question fondamentale : au regard du contentieux des étrangers ; au regard d'autres contentieux qualifiés « de masse » intéressant pour l'essentiel des populations défavorisées ; au regard de la préservation d'une véritable justice administrative de qualité en première instance (cf extraits de l'exposé présenté par le président du SJA lors d'un entretien avec le vice-président du Conseil d'Etat le 19 avril 2006).:*

3. Le Gouvernement n'ose pas afficher ses conceptions en la matière.

4. C'est au Parlement qu'il appartient de trancher cette question :

Les dispositions relatives à la composition des formations de jugements sont-elles de nature réglementaire ?

Au reste, s'agissant du contentieux des étrangers, le législateur s'est toujours reconnu compétent pour statuer tant en matière de procédure, comme c'est encore largement le cas, qu'en ce qui concerne la composition des formations de jugement. Cette question n'est pas technique mais éminemment politique.

5. La liste des amendements suggérés par le SJA.

18°) La lettre adressée par le Président du SJA au Président de la République le 1^{er} mai 2006 : p. 74

19°) Le communiqué de presse du SJA du 2 mai 2006 : « Projet de loi relatif à l'immigration à l'intégration - Préserver la collégialité afin de garantir le respect des droits et libertés fondamentales, ainsi que l'autorité des Tribunaux administratifs vis-à-vis du ministère de l'intérieur ! » : p. 76

20°) Le message du SJA du 7 mai 2006 consacré à la discussion du projet de loi devant l'Assemblée nationale : p. 77

21°) Conseil syndical élargi du 13 mai 2006 : compte rendu diffusé par message le 16 mai 2006 : p. 80

22°) Document annexé : La discussion de l'article 41 du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration à l'Assemblée nationale du 10 mai 2006 : p. 82 à 94.

1°) Les Actes du Congrès du SJA du 16 octobre 2004 (extraits) :

1. Rapport d'activité présenté par Bernard EVEN, président du SJA, au titre de la période 2002-2004, approuvé par le Congrès (extraits)

Nous avons rappelé à de très nombreuses reprises notre attachement à la collégialité qui constitue un élément fondamental pour la qualité de la justice. Mais la période 2002-2004 a été une nouvelle fois marquée par un affaiblissement de ce principe à travers l'extension du champ d'intervention des juges uniques (en appel) et aussi dans la pratique même du fonctionnement des formations collégiales. Un bouleversement fondamental est à cet égard en marche au niveau des CAA.

Le rapport d'activité retrace l'évolution du droit des étrangers au cours de la période 2002-2004 et évoque ses incidences sur la procédure administrative contentieuse.

Le Congrès de 2002 avait mandaté le conseil syndical pour conduire une réflexion syndicale sur l'articulation des procédures judiciaires et administratives en matière d'éloignement des étrangers afin d'évaluer notamment, douze ans après son institution, les mérites et les inconvénients de la procédure administrative et contentieuse de la reconduite à la frontière, en termes d'efficacité et de garanties apportées par cette procédure à l'égard de ceux qui en font l'objet, et d'envisager d'éventuelles simplifications.

Les actions très importantes menées par le conseil syndical en la matière ont porté sur trois volets principaux :

La nouvelle réécriture de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée et de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

Le SJA a été auditionné à plusieurs reprises par la conseillère juridique du ministre de l'intérieur, puis par les rapporteurs des commissions parlementaires, au moment de l'élaboration des projets de loi qui ont une nouvelle fois réformé le droit des étrangers. Certaines de nos suggestions ont été retenues, d'autres récusées (cf lois des 26 novembre et 10 décembre 2003).

La réforme du contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion

Le SJA est parvenu, à travers une action très active du bureau, du conseil syndical et des sections locales à empêcher le transfert de ce contentieux au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. Mais il a dû accepter l'application du critère de droit commun pour la détermination de la compétence territoriale, qui a entraîné la concentration de ce contentieux au niveau du TA de Paris (décret du 2 septembre 2004).

Voir sur ce point le dossier documentaire mis en ligne sur le site internet du SJA en juin 2004 : <http://www.sja-juradm.org/IMG/pdf/SJA-ReformeExpulsions-Juin2004.pdf> (43 pages).

Le contentieux des reconduites à la frontière

Le SJA a été reçu à deux reprises par le chef de la mission d'inspection pour évoquer les difficultés rencontrées notamment par le TA de Cergy Pontoise en matière de contentieux des reconduites à la frontière.

Le contexte très particulier dans lequel s'inscrit cette mission au TA de Cergy Pontoise mérite d'être rappelé. Le volume de ce contentieux y est très important en raison des caractéristiques du ressort de ce tribunal, lequel intègre les départements du Val d'Oise et de la Seine Saint Denis, ainsi que l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. Il s'agit du principal tribunal susceptible de connaître du contentieux administratif des décisions de refoulement opposées aux étrangers faisant l'objet d'un placement en zone d'attente.

Nous avons fait part de notre très vive inquiétude à la suite de la mise en cause nominative d'un magistrat par un préfet, qui s'était vu notifier plusieurs annulations d'arrêtés portant reconduite à la frontière, sous la forme très surprenante d'un courrier adressé au président du tribunal, au Vice-président du Conseil d'Etat et au ministre de l'intérieur. Cette démarche a été réitérée quelques mois plus tard par ce même préfet.

Nous avons rappelé que ces décisions de justice peuvent être contestées en appel. Mais la mise en cause directe de l'intégrité et de l'impartialité du magistrat auteur desdites décisions, argumentée par des allégations non avérées ou témoignant d'une méconnaissance des règles de la procédure contentieuse, pourrait recevoir la qualification de diffamation non publique ou de dénonciation calomnieuse, est de nature à jeter le discrédit sur l'ensemble de la juridiction, et porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la justice administrative.

2. La motion adoptée par le Congrès relative au contentieux des reconduites à la frontière

a) Exposé des motifs

La reconduite à la frontière, telle qu'elle a été conçue par le législateur, est fondamentalement une procédure d'exécution forcée. C'est en raison du caractère coercitif de cette procédure qu'un recours spécifique a été aménagé pour permettre au juge administratif d'examiner la légalité de l'arrêté de reconduite avant que celui-ci soit effectivement exécuté par l'administration sans, toutefois, mettre en péril son exécution en cas de rejet du recours.

La notification d'arrêtés de reconduite à la frontière par la voie postale à des étrangers en situation irrégulière pour lesquels l'administration n'envisage nullement, à brève échéance, d'organiser leur retour effectif dans leur pays d'origine constitue, à l'évidence, un dévoiement de cette procédure.

Elle mobilise néanmoins dans des proportions très significatives, les moyens de la justice administrative pour statuer sur des recours qui ont perdu l'essentiel de leur sens, dès lors que l'étranger n'est pas effectivement reconduit à la frontière par l'administration, en cas de rejet de sa requête, à l'issue de la procédure contentieuse.

Elle génère également des difficultés juridiques et humaines récurrentes quand l'administration se donne finalement les moyens de mettre à exécution de tels arrêtés plusieurs mois, voire plusieurs années, après leur notification.

b) Le Congrès décide

« Il mandate le conseil syndical pour obtenir que l'administration préfectorale mette un terme à la notification massive par voie postale d'arrêtés de reconduite à la frontière soit par une évolution de ses pratiques, soit, le cas échéant, par une évolution législative qui consacre une véritable caducité des arrêtés de reconduite non exécutés dans le délai prévu par la loi. »

2°) Conseil syndical du 19 mars 2005 : « le contentieux administratif des étrangers »

a) Maintenir la collégialité pour le contentieux des refus de séjour

Dans le droit fil des précisions apportées par son président (Cf Raphaëlle LEYRIS, Vers un juge unique ?, Les Inrockuptibles, 9 mars 2005), le conseil syndical oppose un démenti très ferme aux affirmations du ministère de l'intérieur, consécutives à la publication d'un communiqué des association de défense des étrangers du 17 février 2005 intitulé « Non à une justice d'exception pour les étrangers », rapportées par la presse, selon lesquelles le SJA souhaiterait que le contentieux des refus de titres de séjour soit confié à un juge unique en première instance.

Le SJA, qui n'est pas associé au groupe de travail du Conseil d'Etat chargé d'étudier les évolutions possibles du juge unique, prend note que le ministère de l'intérieur n'est pas demandeur d'une telle réforme de procédure, et entend s'opposer de façon catégorique à tout projet de nature à transférer à un magistrat statuant seul le jugement des litiges relatifs aux refus de séjour.

Quel est l'objectif poursuivi ? Il s'agit, à l'évidence, de simplifier le travail du juge pour accroître le volume des décisions rendues : celui-ci siégeant seul n'a plus à convaincre assesseur ou président, peut se borner à être éclairé par le commissaire du gouvernement, et reste libre de la rédaction de son jugement.

Est-il opportun de prévoir pour ce type de litige un juge statuant seul ? Celui-ci devrait prendre seul une décision en levant ses doutes éventuels avec le seul avis du commissaire du gouvernement. Son appréciation personnelle sera par principe connue, avec pour conséquence éventuelle son éventuelle mise en cause personnelle.

Le conseil syndical estime qu'une telle évolution aurait pour conséquence de réduire les garanties accordées aux étrangers et serait dangereuse pour l'image même des juridictions administratives. Il entend attirer l'attention sur plusieurs points : la notion de « petits litiges » qui se situe à la base de la détermination des rubriques confiées au juge unique de première instance ne comporte actuellement aucun sujet ayant trait aux libertés fondamentales. Or les décisions relatives au séjour des étrangers sont par nature des décisions restreignant la liberté de circulation, qui ont un impact important sur la vie personnelle des intéressés. Ces litiges mettent souvent en jeu des questions de légalité souvent liées à une appréciation des faits délicate. Ils concernent un sujet fortement controversé et médiatisé dans de nombreux cas.

b) Supprimer les APRF postaux

Le SJA a eu un second contact avec les représentants du ministre de l'intérieur le 11 mars 2005, au cours duquel toutes les questions posant problème ont été abordées. La question de l'absence de production systématique de la défense de l'Etat a notamment été évoquée.

Les statistiques du ministère de l'intérieur figurant dans un rapport au Parlement rendu public le 11 mars 2005 font apparaître une très forte croissance du nombre d'APRF prononcés : 64221 en 2004 contre 49017 en 2003, soit + 31% en un an, qui résulte pour une large part de l'augmentation des APRF notifiés par voie postale. L'affirmation des représentants du ministre selon laquelle les préfets ne seraient pas invités à accroître ce volume mais uniquement celui des arrêtés exécutés est contredite par les faits.

Désireux d'accroître le nombre des reconduites effectivement exécutées (13069 en 2004 contre 9352 en 2003) le ministère de l'intérieur ne veut pas modifier ses pratiques, ni mettre en place un mécanisme de caducité de ces arrêtés qui pourrait permettre de régler la question du stock des arrêtés anciens posée au TA de Paris.

Les tribunaux administratifs sont ainsi submergés de requêtes devant être examinées dans l'urgence, alors que l'essentiel des arrêtés postaux ne seront pas exécutés et échappent à la problématique de l'urgence qui s'attache au jugement des affaires dans lesquelles l'étranger intéressé a été placé en rétention.

D'ores et déjà, le transfert du contentieux de l'appel des jugements rendus en matière de reconduite à la frontière montre ses effets dans les cours administratives d'appel, la CAA de Paris en particulier devant faire face à un afflux d'appels deux fois plus importants que prévus, déstabilisant son activité et son mode d'organisation actuel.

Dans ce contexte, le conseil syndical mandate son président pour qu'il diffuse un communiqué de presse faisant connaître :

- son démenti aux affirmations du ministère de l'intérieur selon lesquelles le SJA souhaiterait que le contentieux des refus de titre de séjour soit confié à un juge unique en première instance ;
- et rappelant sa demande de remise en cause de la pratique d'édition massive d'arrêtés de reconduite à la frontière par voie postale, alors que cette pratique n'est pas conforme à l'esprit du mécanisme des reconduites à la frontière.

c) Etudier le contentieux administratif des zones d'attente

Le SJA a également fait part au ministère de l'intérieur de plusieurs interrogations concernant le contentieux administratif des zones d'attente, en ce qui concerne notamment la question de l'accès au juge.

3°) Le conseil syndical du 23 avril 2005 : les réflexions du groupe de travail du Conseil d'Etat relatives au champ de compétence des juges uniques statuant après audience et intervention d'un commissaire du Gouvernement :

Il semble que ces réflexions vont déboucher sur la rédaction d'un projet de décret allongeant la liste des matières énumérées par l'article R 222-13 du CJA, qui pourrait être soumis à l'avis du CSTACAA au cours de l'automne 2005.

Le contentieux des retraits de points du permis de conduire et celui des redoublements de classe paraissent évoqués, ainsi que celui des refus de séjour opposés aux étrangers.

Il est regrettable que le SJA, non associé à ces réflexions qui paraissent quasiment achevées, n'ait reçu aucune information à ce sujet.

S'agissant des refus de séjour, le conseil syndical rappelle qu'il est totalement hostile à ce que ces litiges très sensibles et qui mettent en jeu des questions relevant des droits et libertés fondamentales soient retirés du domaine de la collégialité (voir à ce sujet le procès verbal du conseil syndical du 19 mars 2005).

**4°) Conseil syndical du 28 mai 2005 et réunion du 7 juillet 2005 :
« L'extension du champ d'intervention du juge unique avec
audience et intervention d'un commissaire du Gouvernement : les
réflexions du groupe de travail présidé par M. DURAND-VIEL sur
l'article R 222-13 du CJA »**

Le projet de décret consécutif à ces réflexions serait présenté au CSTACAA au cours de l'automne 2005.

Dernière minute : Le SJA et l'USMA seront reçus par M. Marc DURAND-VIEL et Mme Pascale FOMBEUR le 7 juillet prochain. Ces derniers présenteront les réflexions du groupe de travail mis en place sur ce sujet par le Conseil d'Etat il y a quelques mois.

**Compte rendu de la réunion du 7 juillet 2005 organisée par le Conseil d'Etat
consacrée aux réflexions du groupe de travail sur le juge unique :**

M. Marc DURAND-VIEL et Mme Pascale FOMBEUR avaient invité les représentants du SJA (Bernard EVEN et Robert LE GOFF) et de l'USMA (Sabine SAINT-GERMAIN et Paul-Louis ALBERTINI) afin de nous présenter les réflexions définitives du groupe de travail sur le juge unique, mis en place par le Conseil d'Etat il y a quelques mois. Un avant-projet de décret, qui n'a pas encore été totalement arbitrée au sein du Conseil d'Etat, ni a fortiori au niveau du Gouvernement, nous a été remis à cette occasion « afin que nous puissions y réfléchir au cours de l'été ».

Ce projet vise à réformer l'article R 222-13 du CJA sur le juge unique de première instance statuant avec intervention d'un commissaire du gouvernement.

Les représentants du Conseil d'Etat justifient cette réforme par la nécessité de faire face à l'accroissement du contentieux et éviter le développement d'une « fausse collégialité » susceptible d'apparaître lorsque la norme devient excessive. Ils ont insisté sur le fait que cette procédure, qui assure actuellement le traitement de 8 à 10% des affaires, est plus développée au niveau judiciaire civil.

La réforme proposée porte sur les points suivants :

- suppression de la condition de grade pour pouvoir statuer en qualité de juge unique : mais il semble, après discussion, qu'une condition d'ancienneté pourrait être maintenue;
- toiletage du texte : suppression de deux rubriques correspondant au contentieux du service national et des rapatriés ;
- retrait de deux contentieux complexes de la liste : les déclarations de travaux et les tableaux d'avancement et listes d'aptitude ;
- ajout de l'ensemble du contentieux des créances non fiscales « tendant au versement ou à la décharge d'une somme d'argent », au-delà donc des seules actions indemnitaires, le seuil étant porté à 10.000 euros, du contentieux des permis

de conduire et de celui afférent à certaines décisions d'urbanisme : les certificats de conformité et d'urbanisme et les déclarations de clôture ;

-ajout de nouvelles matières, plus sensibles, correspondant à des contentieux de masse, les jugements y afférents demeurant soumis à la possibilité d'appel devant les CAA : les refus de séjour, l'ensemble du contentieux des aides au logement et à l'habitat (et pas uniquement celui des APL), les recours dirigés contre les décisions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les refus d'attribution de la carte de grand invalide civil (GIC), les décisions administratives prises à l'égard des chômeurs et les litiges relatifs à la situation individuelle des élèves de l'enseignement du premier et du second degré, à l'exclusion des mesures disciplinaires ;

Nous avons souligné que cette énumération stigmatise les quatre populations suivantes : les étrangers, les handicapés, les pauvres et les chômeurs, et enfin les élèves..., et que les associations intervenant en ces domaines ne manqueront pas de dénoncer l'instauration d'une « justice administrative d'exception ou à deux vitesses » si ce projet était adopté.

Nous avons par ailleurs tout particulièrement insisté sur le fait que la collégialité est seule en mesure d'éviter le risque de subjectivité inhérent au contentieux des étrangers. Nous avons rappelé à cet égard, que le Président de la section du contentieux avait lui-même reconnu lors de notre dernier entretien avec lui, que le Conseil d'Etat n'avait pas défini de véritables lignes directrices au sujet de l'application de l'article 8 de la CEDH consacrant le droit à une vie familiale normale. Une telle réforme peut-elle être introduite par voie réglementaire ?

Nous avons enfin réfuté l'argument selon lequel un élargissement du champ d'intervention du juge unique serait de nature à alléger la charge du juge collégial, puisque l'objectif recherché est d'accroître la capacité de jugement sans augmentation des moyens. Et nous avons demandé en quoi cette nouvelle organisation serait susceptible de libérer du temps aux rapporteurs ?

5°) Conseil syndical des 10 septembre et 8 octobre 2005 :

La réforme du juge unique :

Bien qu'il y a peu encore, le Conseil d'Etat entendait privilégier une pause des réformes de procédure, comme le Vice-Président l'avait déclaré au syndicat en le recevant, il se prépare de nouvelles modifications (voir les PV des 23 avril et 28 mai 2005).

Le président de la section du contentieux a souhaité rencontrer à ce sujet le SJA.

Le conseil syndical maintient qu'il est fermement opposé à la perte de la collégialité, d'autant plus que les difficultés budgétaires en sont la seule motivation, et tout particulièrement dans une matière touchant aux libertés (les titres de séjour des étrangers) et dans laquelle la collégialité constitue un apport essentiel dans l'élaboration de la solution.

Le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière :

Le nombre des arrêtés de reconduite à la frontière ne cesse d'augmenter, notamment en raison des instructions ministérielles. Le ministre de l'intérieur vient d'ailleurs de rappeler aux préfets que leurs objectifs de l'année 2005 ne sont actuellement tenus qu'à 56%.

La plupart de ces arrêtés concerne des étrangers auxquels les arrêtés sont notifiés par voie postale.

Le syndicat a déjà à plusieurs reprises fait valoir que la procédure contentieuse spéciale avait été créée pour les étrangers maintenus en rétention. Il est favorable à une réforme qui réserverait la procédure spéciale à ces seuls cas (voir PV du 19 mars 2005).

Le Conseil d'Etat propose au Gouvernement une réforme tendant à l'intervention d'une décision faisant grief invitant l'étranger à qui est opposé un rejet de sa demande de titre de séjour à quitter le territoire, décision rendant inutile dans ce cas l'édition d'un arrêté de reconduite à la frontière. Une réforme en ce sens doit être arbitrée et ensuite prévue par un projet de loi, étapes restant à franchir.

6°) L'audition de Bernard EVEN et Gil CORNEVAUX 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 », le 12 octobre 2005

« 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=communiquer&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 un 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

7°) Conseil syndical du 14 janvier 2006 : Le futur projet de loi relatif à l'immigration en préparation

Le SJA sera reçu par le cabinet du ministre de l'intérieur le 23 janvier et devrait rencontrer très prochainement le Syndicat des commissaires de police, à la suite d'une demande exprimée par ce dernier concernant un projet de transfert de l'intégralité du contentieux des rétentions au juge administratif évoqué par l'USM. Le conseil syndical mandate son président pour qu'il contacte tous les cabinets ministériels intéressés afin d'avoir des précisions sur le futur projet de loi.

Le SJA rappelle qu'un avis du CSTACAA avant l'adoption du projet en conseil des ministres est requis dès lors que ce texte est susceptible de réformer la procédure administrative contentieuse portant sur l'éloignement des étrangers.

Le SJA rappelle une nouvelle fois qu'il demande la suppression de la pratique des notifications postales d'arrêtés de reconduite à la frontière et le maintien de la collégialité pour l'examen des requêtes dirigées contre des refus de titres de séjour. Une conférence de presse sera organisée si cette menace se précise.

Le SJA rappelle également sa très vive opposition à l'extension des matières attribuées au juge unique autres que les refus de titre de séjour suggérée par un groupe de travail mis en place par le Conseil d'Etat, qui serait réalisée au sein du décret d'application de la loi sur l'immigration. Voir sur ce point la fin du numéro de la revue « Par ces motifs » de juillet 2005 accessible sur le site internet du SJA à l'adresse suivante : <http://www.sja-juradm.org/IMG/pdf/SJA-PCM-Juillet2005.pdf>

8°) Le communiqué du SJA du 31 janvier 2006 : « Tribunaux administratifs – Vers un abandon de la collégialité au profit du juge unique pour toutes les affaires relatives au séjour des étrangers ? »

Le projet de loi sur l'immigration, actuellement en préparation, sera finalisé par le ministère de l'intérieur lors du comité interministériel programmé le 9 février, puis soumis le 21 février à l'avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, avant son adoption en conseil des ministres début mars 2006.

Ce texte modifie, notamment, une partie de la procédure administrative contentieuse applicable au séjour et à l'éloignement des étrangers du territoire français.

Le SJA est, dans le cadre de cette réforme, **favorable à l'instauration d'un nouveau recours suspensif** ouvert aux étrangers contre le refus de séjour assorti d'une invitation à quitter le territoire, dont ils ont été l'objet, en contrepartie de la suppression des notifications postales d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière.

Mais le SJA souhaite :

1°) que le **délai exigé pour introduire ce recours** soit cohérent au regard de l'effectivité de l'invitation à quitter le territoire, soit fixé à au moins un mois, et non 15 jours comme envisagé par le projet de loi ;

2°) et surtout, que la **durée impartie au juge pour statuer** sur ces recours soit d'au moins trois mois, **afin de permettre leur examen par les formations collégiales** des tribunaux administratifs et non par un juge unique avec commissaire du gouvernement ;

Le SJA affirme très solennellement qu'une remise en cause de la collégialité dans cette matière très sensible serait de nature à affaiblir la justice administrative et le régime des droits et libertés fondamentales.

Le SJA organisera une **conférence de presse sur ce sujet le vendredi 17 février 2006**, qui se tiendra à 11 heures, à la Cour administrative d'appel de Paris, 68, rue François Miron, 75004, Paris, métro Saint Paul. Un dossier de presse sera distribué à cette occasion.

La dépêche de l'AFP du 1^{er} février 2006 : Immigration-gouvernement-assemblée-justice - Séjour des étrangers, les juges administratifs ne veulent pas du juge unique

PARIS, 1 fév 2006 (AFP) - Le syndicat de la juridiction administrative (SJA) s'est élevé mercredi, à propos du projet de loi sur l'immigration actuellement en préparation, contre une remise en cause de la collégialité pour juger les affaires relatives au séjour des étrangers.

Dans un communiqué à l'AFP, le SJA annonce que le texte qui devrait être présenté par le ministère de l'Intérieur le 9 février, "modifie, notamment, une partie de la procédure administrative contentieuse applicable au séjour et à l'éloignement des étrangers du territoire français".

Si le syndicat accueille favorablement la suppression des notifications postales d'arrêtés préfectoraux de reconduites à la frontière qu'envisage le projet, a déclaré le président du SJA Bernard Even, il est "favorable à l'instauration d'un nouveau recours suspensif ouvert aux étrangers contre le refus de séjour".

Le SJA souhaite à ce sujet que le délai exigé pour introduire ce recours soit fixé à au moins un mois et non 15 jours comme envisagé par le projet de loi.

Il demande surtout, selon le communiqué, que "la durée impartie au juge pour statuer sur ces recours soit d'au moins trois mois afin de permettre leur examen par les formations collégiales des tribunaux administratifs et non par un juge unique avec commissaire du gouvernement" comme envisagé par le projet.

Le SJA souligne "très solennellement qu'une remise en cause de la collégialité (...) serait de nature à affaiblir la justice administrative et le régime des droits et libertés fondamentales".

Le syndicat organisera une conférence de presse sur le sujet, le 17 février avant que le projet de loi ne soit soumis, le 21, à l'avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

aml/pmg

9°) Le message diffusé par le SJA le 14 février 2006

Cher(e)s collègues,

Je vous confirme que le SJA organise une conférence de presse consacrée à nos analyses des très importantes réformes de la procédure administrative contentieuse envisagées par le projet de loi sur l'immigration en préparation, vendredi prochain 17 février à partir de 11 h à la CAA de Paris, avant l'examen de ce texte par le CSTACAA du 21 février et son adoption en conseil des ministres probablement le 1er mars. Cette conférence de presse est ouverte, sans inscription préalable, à tous les journalistes titulaires d'une carte de presse, ainsi qu'aux représentants des revues juridiques (ces éléments seront contrôlés au moment de l'accès à la CAA de Paris).

Vous trouverez en fichiers joints le communiqué y afférent du SJA du 31 janvier, partiellement repris par une dépêche de l'AFP du 1er février, ainsi que le texte de notre audition par le député Thierry MARIANI le 12 octobre 2005. Le dossier de presse que nous distribuerons vendredi est en cours de réalisation.

Nos discussions avec les cabinets ministériels se poursuivent activement, en dépit du fait que le comité interministériel de la semaine passée ne semble pas avoir fait évoluer le projet de loi dans le sens de nos revendications. La version du projet de loi du 30 janvier, accessible sur le site internet du SJA, semble donc toujours refléter le dernier état des arbitrages gouvernementaux : <http://www.sja-juradm.org/IMG/pdf/ProjetLoiImmigration30-01-2006.pdf>

Nous avons été reçus ce matin 13 février pendant plus d'une heure 30 mn par M. Philippe METTOUX, conseiller du Premier ministre chargé de la justice. Il nous a incité à rencontrer d'ici vendredi M. Jean de L'HERMITTE, conseiller du Premier ministre chargé de l'intérieur, ainsi que M. Patrick STEFANINI, Secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration (Cici).

Il convient de rappeler que nous réclamons très fortement la préservation de la collégialité au niveau de la loi (voir sur ce point la fiche diffusée lors de la récente campagne pour l'élection au CSTACAA). Selon nos estimations, si les réformes envisagées, sous la forme d'un décret d'application, qui va au-delà du contentieux des étrangers, sont instituées en 2006, 80 à 90% en moyenne du total des décisions rendues par les tribunaux administratifs le seraient à l'avenir par des juges uniques...

Nos inquiétudes sont encore plus vives qu'il y a deux semaines, car le ministère de l'intérieur semble vouloir profiter de cette réforme non pas uniquement pour simplifier (supprimer la pratique des APRF postaux: voir sur ce point mon interview publié par l'AJDA d'aujourd'hui 13 février), mais aussi pour diversifier l'arsenal législatif dont il dispose pour éloigner les étrangers en situation irrégulière du territoire français. Ainsi, le nouveau mécanisme des refus de séjour assortis d'une invitation à quitter le territoire (IQTF) exécutoire, pourrait être combiné avec le placement en rétention administrative. Dans cette hypothèse, le juge administratif devrait statuer dans le cadre du nouveau recours non pas en 2 mois, comme précisé par le projet de loi (nous réclamons au minimum 3 mois pour permettre l'intervention d'un juge collégial), mais en 72 heures..., et l'intéressé ne serait plus recevable à invoquer des moyens

par oral au moment de l'audience. Nous cherchons évidemment à éviter l'instauration d'un tel mécanisme qui nous paraît ingérable et réduirait très fortement les garanties offertes aux intéressés.

Autre élément inquiétant : la loi étant muette sur ce point: le nouveau recours n'étant que partiellement suspensif, l'intéressé aura tout intérêt à introduire en parallèle un référé suspension > nous serions alors saisis de 2 recours en urgence : une véritable usine à gaz !

Le délai de recours de 15 jours suscite par ailleurs une double interrogation ou curiosité juridique : cela est-il juridiquement possible ?

- un délai plus court que la durée de l'effet exécutoire de l'IQTF : au bout d'un mois;
- un délai applicable uniquement en cas d'IQTF assorti, le refus de séjour pouvant au cas contraire être contesté selon le délai de droit commun de 2 mois;

Dans ce contexte, toutes les sections syndicales sont invitées à se réunir en urgence et à nous adresser toutes leurs analyses et suggestions. Et tous les délégués sont invités à relayer immédiatement ces informations et ces fichiers joints auprès des médias locaux.

10°) La conférence de presse du SJA du 17 février 2006

Le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), principale organisation représentative des juges administratifs, n'a pas l'habitude d'organiser des conférences de presse. Nous avons pris cette initiative aujourd'hui car la réforme de la procédure juridictionnelle applicable aux mesures d'éloignement du territoire français prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière, qui se dessine, est de très grande envergure et nous inquiète profondément.

Le Gouvernement est décidé à agir vite. Un avant projet de loi sur l'immigration a été validé par un comité interministériel le 9 février dernier sous la présidence du Premier ministre. Ce texte est soumis à l'avis du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel (CSTACAA) de mardi prochain 21 février. Il sera examiné par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat début mars, avant son adoption en conseil des ministres une à deux semaines plus tard. La discussion parlementaire pourrait commencer à la fin avril et s'achever en juillet.

Le SJA a eu plusieurs contacts sur ce texte avec le Conseil d'Etat depuis déjà quelques mois et différents cabinets ministériels, plus récemment. Nous avons été reçus brièvement par deux conseillers du cabinet du ministre de l'intérieur le 23 janvier, puis par le conseiller chargé des questions de justice du Premier ministre, Philippe METTOUX, lundi dernier 13 février. Nous avons rencontré à nouveau assez longuement, pendant 2 h 30, hier soir 16 février, M. Guillaume LARRIVE conseiller juridique du ministre de l'intérieur, lequel était assisté par M. Patrick STEFANINI, Secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et par M. Stéphane FRATACCI, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques. Nous avons par ailleurs reçu un message hier matin de M. Jean de l'HERMITTE, conseiller du Premier ministre chargé de l'intérieur.

Les dernières critiques exprimées par le SJA semblent avoir troublé nos interlocuteurs sur certains points. Mais Matignon nous a précisé que la dernière version du texte est à ce jour celle arrêtée par le comité interministériel du 9 février, même si ce projet paraît aujourd'hui susceptible d'évolutions.

Notre présentation se réfère donc à ce texte puisqu'il reflète pour l'instant le dernier état des arbitrages gouvernementaux. J'évoquerai cependant aussi les signes d'ouverture possibles exprimés ces jours derniers par nos différents interlocuteurs.

1. Le SJA est demandeur d'une réforme des procédures contentieuses applicables aux mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers car la situation actuelle n'est pas satisfaisante :

Le SJA ne conteste pas le choix fait par les gouvernements successifs en faveur d'une procédure administrative et non judiciaire d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Et le SJA ne conteste pas non plus la légitimité des mesures d'éloignement ainsi prises, sous le contrôle du juge administratif, ni la volonté du gouvernement d'accroître leur effectivité, à condition que ce dispositif soit parfaitement garant du respect des droits et libertés fondamentales et des principes

généraux de la procédure contentieuse, et aussi gérable au regard du volume des décisions concernées et des moyens dont disposent les juridictions administratives.

Le Vice-président du Conseil d'Etat s'est lui-même exprimé à plusieurs reprises sur ce point, et les autorités gouvernementales admettent que les tribunaux administratifs rencontrent des difficultés en la matière.

Le Congrès du SJA s'était exprimé en ce sens en 2004. Nous avons eu l'occasion de le dire également lors de notre audition par le député Thierry MARIANI rapporteur de la loi du 26 novembre 2003 « relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers », le 12 octobre 2005. Et j'ai moi-même résumé cette demande dans le cadre d'une interview publiée par l'hebdomadaire juridique l'Actualité juridique de droit administratif (AJDA) le 13 février dernier.

Exposé présenté par le SJA au député Thierry MARIANI le 12 octobre 2005 : extraits : « *Sur les 64.221 arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière 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 Commission nationale informatique et libertés 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 ? »

Extrait de l'interview du Président du SJA par l'AJDA publié le 13 février 2006 : « *Le SJA est demandeur d'une réforme parce que le dispositif actuel n'est pas satisfaisant. Il fait intervenir le juge deux fois et à l'envers. Le juge unique de la reconduite à la frontière statue en urgence et appréhende la légalité du refus de séjour par voie d'exception. Le juge collégial intervient ensuite, bien après sur le refus de titre de séjour, alors même qu'en pratique son intervention est souvent devenue inutile, l'étranger ayant déjà été reconduit.*

Par ailleurs, toujours dans le cadre du dispositif actuel, le juge de la reconduite statue dans 80% des cas sur des reconduites à la frontière notifiées par voie postale, qui ne sont exécutées que pour 1% d'entre elles par le ministère de l'Intérieur. Ce système aboutit à faire statuer dans l'urgence un juge placé face à une situation non urgente. »

Mais le SJA ne souhaite évidemment pas n'importe quelle réforme. Nous espérons une réforme inspirée par trois séries de considérations essentielles :

- une simplification du dispositif actuel ;
- la préservation des garanties dont bénéficient les étrangers qui saisissent le juge administratif ;
- et un dispositif compatible avec les principes fondamentaux de la procédure administrative contentieuse, le rôle dévolu aux tribunaux administratifs et les conditions de leur fonctionnement ;

Dans sa version actuelle, le texte de l'avant projet de loi ne répond à aucun de ces objectifs :

- il ne simplifie pas, mais il complexifie à travers une diversification de l'arsenal législatif permettant d'organiser l'éloignement des étrangers en situation irrégulière du territoire français ;
- le texte réduit les garanties accordées aux étrangers qui saisissent la justice administrative ;
- et le projet de loi risque d'affaiblir les tribunaux administratifs et de les désorganiser très profondément ;

Je vais développer ces différents éléments.

2. La complexification des procédures contentieuses applicables aux mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers

Tout s'organise autour de quatre mesures administratives, qui sont édictées dans l'ordre suivant :

- a) la décision de refus d'octroi d'un titre de séjour ;
- b) l'invitation à quitter le territoire, sans fixation du pays de destination actuellement ;
- c) les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF), notifiés par voie postale ou remis au moment d'un placement en rétention administrative ;
- d) et la décision administrative de placement en rétention, qui peut être prolongée par le juge judiciaire ;

L'exécution forcée peut intervenir ensuite.

Les recours actuellement possibles contre ces mesures sont les suivants, dans l'ordre chronologique :

- un recours suspensif contre l'APRF devant un juge unique du tribunal administratif ;
- un examen par le juge judiciaire de la demande de prolongation du placement en rétention administrative, lorsqu'une telle demande est sollicitée par le préfet ;
- un recours non suspensif de droit commun contre le refus d'octroi de titre de séjour devant une formation collégiale du tribunal administratif, éventuellement accompagné d'un référé suspension de droit commun ;

L'organisation du futur dispositif serait une véritable « usine à gaz » puisqu'aucun élément du système actuel ne disparaît. Il n'est même pas en particulier envisagé de faire disparaître la possibilité juridique de notification postale d'APRF, alors que c'est l'objet principal de la réforme, en dépit du fait que leur nombre devrait cependant se réduire.

Qu'est-ce qui est ajouté par rapport au dispositif actuel ?

a)-un nouveau recours partiellement suspensif pouvant être introduit dans les 15 jours contre trois éléments simultanément : le refus de séjour, assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) avec mention du pays de destination, exécutoire au bout d'un mois.

La création de ce nouveau recours constitue le cœur de la réforme. Et le SJA n'est pas par principe hostile à ce système qui permettrait de statuer en une seule fois sur la légalité du refus de séjour et de la mesure d'éloignement. Extraits de l'interview du Président du SJA publié par l'AJDA le 13 février 2006 : « *La réforme que se propose de réaliser ce projet de loi vise à créer un nouveau dispositif plus intelligent et plus cohérent pour l'étranger. Il supprimerait la pratique de notification postale des reconduites et le juge ne statuerait plus deux fois mais une seule sur trois éléments simultanément : la légalité du refus de séjour, l'invitation à quitter le territoire, qui deviendrait exécutoire au bout d'un mois, et la fixation du pays de destination.* »

b)-ledit recours n'étant que partiellement suspensif la possibilité de référé suspension de droit commun contre le refus de séjour paraît subsister. L'article L4 du code de justice administrative précise que « Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction. » Le projet de loi est muet sur ce point. Il nous a été précisé que la jurisprudence pourrait supprimer cette faculté ? Mais il ne semble y avoir aucun précédent topique à ce sujet. Et nous soulignons que la faculté de pouvoir obtenir la suspension de l'exécution d'un acte administratif constitue un principe de valeur constitutionnelle que la loi, le règlement ou le juge ne peut faire disparaître.

c)-le recours de droit commun contre le refus de séjour subsiste dans l'hypothèse où ledit recours ne serait pas assorti d'une obligation à quitter le territoire français (OQTF). Ceci nous a été précisé hier soir. Il semble en revanche que l'hypothèse d'une transmission décalée d'OQTF après notification d'un refus de séjour ne serait pas possible dans la mesure où la mesure d'OQTF ne se conçoit semble-t-il qu'en annexe au refus de séjour.

d)-s'agissant des délais de recours : un délai dérogatoire de 15 jours dans le cadre de ce nouveau recours contre le refus de séjour assorti d'OQTF avec mention du pays de destination, c'est-à-dire inférieur au délai de droit commun de deux mois, et également inférieur à la durée de l'effet exécutoire de l'OQTF qui n'apparaît qu'au bout d'un mois.

Nous avons indiqué aux représentants du ministre de l'intérieur rencontrés hier soir que nous souhaitons que ce délai de recours soit donc porté à un mois en

insistant sur le fait qu'il vise des étrangers faisant actuellement l'objet d'une notification postale d'APRF exécutée dans 1% des cas.

e)-le délai de recours serait de deux mois dans l'hypothèse où il ne serait pas assorti d'OQTF. Il s'agit là d'une curiosité juridique puisqu'il y aurait donc deux délais de recours distincts contre un même acte en fonction de ce qu'il comporte ou non en annexe. Nos interlocuteurs ministériels estiment que ceci ne constitue pas une illégalité.

f)-Enfin, dans le cadre de ce nouveau recours, un délai de deux mois serait normalement imparti au juge pour statuer (nous réclamons au moins trois mois pour préserver l'intervention du juge collégial), et seulement de 72 heures dans l'hypothèse où le refus de séjour assorti d'OQTF avec mention du pays de destination serait suivi d'un placement en rétention administrative de l'intéressé.

Les représentants du ministre de l'intérieur estiment qu'il est indispensable d'articuler ce nouveau recours avec le régime du placement en rétention administrative. Il n'est pas possible selon eux d'exclure qu'un étranger ayant introduit ce recours puisse faire l'objet d'un placement en rétention. Imposer un délai très réduit au juge pour statuer dans une telle hypothèse constitue une nécessité au regard de la durée maximum de rétention administrative (32 jours depuis la promulgation de la loi du 26 novembre 2003) et donc une garantie pour les intéressés. Mais on peut observer que si cette durée maximale de rétention ne semble pas compatible avec une durée de procédure contentieuse de 2 à 4 mois, elle ne débouche par nécessairement sur une durée de 72 heures...

Les représentants du ministère de l'intérieur que nous avons rencontré affirment que cette hypothèse serait marginale. Mais nous craignons qu'elle soit en réalité étendue et que le système d'éloignement s'organise finalement autour des trois régimes suivants :

a)-refus de séjour non assorti d'OQTF : pour les étrangers ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement (étrangers ni régularisables, ni « expulsables » : ni ni). On peut noter que l'existence même de cette procédure signifie que la loi sur l'immigration ne fera pas disparaître cette catégorie d'étrangers ne pouvant être éloignés du territoire français mais demeurant placés en situation irrégulière.

b)-refus de séjour assorti d'OQTF, la durée de la procédure juridictionnelle pouvant être réduite de deux mois à 72 heures à l'initiative des services du ministère de l'intérieur selon que l'intéressé est ou non placé en rétention. On peut noter à cet égard qu'un tel placement en rétention est aisé puisque les préfets disposent alors par définition de l'adresse des intéressés.

c)-Arrêté de reconduite à la frontière (APRF), assorti de placement en rétention, édictés à l'encontre des étrangers n'ayant pas sollicité un titre de séjour, les services du ministère de l'intérieur se réservant aussi la possibilité de notifier ces arrêtés par voie postale dans l'hypothèse (très marginale) où ils connaîtraient l'adresse des intéressés.

3. La réduction des garanties accordées aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement :

Cinq éléments principaux à mentionner, de manière chronologique :

a)-un délai de recours dérogatoire de 15 jours dans le cadre du nouveau recours. Nous réclamons au moins un mois afin qu'il soit au moins cohérent avec la durée de l'effet exécutoire de l'obligation de quitter le territoire OQTF.

b)-un débat juridictionnel contradictoire qui peut être réduit à 72 h sur l'examen au fond de l'ensemble de la situation juridique de l'intéressé ;

Nous nous demandons comment un tel débat pourrait être de qualité en seulement 72 heures..., alors que nous observons que les autorités préfectorales ne sont pas toujours en mesure de produire un mémoire en défense dans le cadre des procédures de droit commun non soumises à délai de jugement actuellement applicables au contentieux des refus de séjour. Et comment sera gérée la procédure d'octroi de l'aide juridictionnelle ? Comment l'intéressé sera-t-il en mesure de produire des écritures pertinentes assorties de toutes les preuves écrites utiles ? Comment le juge pourra prendre connaissance de tous ces éléments ?

c)-une procédure totalement écrite : pas de possibilité d'invoquer dans le cadre de cette procédure des arguments exclusivement développés par oral lors de l'audience alors que cela est actuellement possible dans le cadre du contentieux des reconduites à la frontière (APRF). Il convient de rappeler que l'article L5 du code de justice administrative précise que l'instruction des affaires est contradictoire, et que les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence. Nous interlocuteurs ministériels nous ont indiqué que cette anomalie pourrait être corrigée au niveau réglementaire ?

d)-la suppression (quasi complète) de l'intervention d'un juge collégial en matière de contentieux des refus de séjour au profit d'un juge unique (la présence d'un commissaire du gouvernement n'étant pas certaine ?);

e)-et un délai d'appel dérogatoire réduit de deux à un mois.

4. Vers un affaiblissement et une désorganisation des tribunaux administratifs ?

Les préoccupations du SJA concernent les points suivants :

a) L'estimation de la pression globale induite par ce contentieux ?

Le contentieux des étrangers occupe une place considérable et croissante de l'activité des tribunaux administratifs puisqu'il concerne désormais une requête sur quatre introduites chaque année : 38.636 en 2004, sur un total de 162.412, soit 23,78% (les statistiques 2005 ne sont pas encore connues sur ce point). Le contentieux administratif de la reconduite à la frontière a augmenté de + 50,59% en 2004 (les statistiques de 2005, analogues, ne sont pas encore publiées).

Quel sera le volume de jugements qui devront être rendus par les tribunaux administratifs après l'entrée en vigueur de la réforme ?

L'exposé des motifs de la loi affirme que cette réforme n'aurait pas globalement d'impact, mais aucune étude d'impact n'est produite...

Le ministère de l'intérieur semble avoir des difficultés à estimer le nombre de titres de séjour qu'il délivre chaque année. La presse s'en est fait l'écho la semaine passée. Il en va de même s'agissant des refus de titres.

Le Conseil de l'Europe vient par ailleurs de critiquer le principe de l'énonciation in abstracto de quotas en matière d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière dans les termes suivants : « *Le Ministre de l'Intérieur a exprimé le souhait que le nombre d'expulsions d'étrangers en situation irrégulière augmente en 2005 de 50% par rapport aux chiffres de 2004. Le fait d'énoncer des quotas est une pratique choquante qui présente le risque de conduire à la mise en place de dispositifs tels que les arrestations massives dans des zones ciblées pour remplir les objectifs fixés, les interpellations aux guichets des préfectures, et à un certain nombre d'abus.* » (Extraits du rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'europe, sur « Le respect effectif des droits de l'homme en France », du 15 février 2006).

Le SJA estime que le volume de décisions sur lesquelles devront statuer les tribunaux administratifs va encore augmenter. C'est la tendance que nous observons actuellement du fait de l'accentuation de la politique d'éloignement. Et le nouveau dispositif, plus complexe, va lui-même induire une nouvelle croissance. En effet, le taux de recours observé à l'encontre des mesures d'éloignement est très supérieur à celui enregistré à l'encontre des refus de titre de séjour. La fusion de ces deux contentieux dans le cadre d'un recours partiellement suspensif, assortie de la possibilité de doubler ce recours d'un référé suspension de droit commun, ne sera évidemment pas compensée par la réduction escomptée du volume des actuelles requêtes correspondant à la pratique des notifications postales d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière.

b) Vers une généralisation du juge unique en matière de contentieux des étrangers ?

Il s'agit là d'une préoccupation fondamentale du SJA !

Les tribunaux administratifs ont été créés dès l'origine comme des juridictions collégiales et ce principe demeure proclamé en lettres d'or par l'article L 3 du code de justice administrative : « Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi. » C'est la condition même de l'effectivité réelle de leurs décisions vis-à-vis des autorités administratives et donc du contrôle juridictionnel.

Ce principe est assorti d'exceptions, de telle sorte que les deux tiers des décisions rendues par les tribunaux administratifs le sont aujourd'hui par des

juges uniques. Mais ces exceptions étaient jusqu'à présent justifiées par trois séries de considérations :

-adoption par simple ordonnance sans audience de mesures présentant le caractère de simples « décisions d'administration judiciaire » sans incidence sur le fond des litiges : désistements, non lieu, incompétence de la juridiction administrative, irrecevabilités manifestes, frais d'avocat (article R 222-1 du code de justice administrative);

-adoption de décisions purement conservatoires en urgence : référés suspension, liberté, expertise...

-jugement par un magistrat statuant seul, après audition d'un commissaire du gouvernement, d'affaires considérées comme simples et dont la modicité de l'enjeu ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale : une liste limitative de matières énumérées par l'article R 222-13 du code de justice administrative. Ce dispositif analogue à celui des Tribunaux d'instance est inspiré de l'organisation des juridictions judiciaires.

Le SJA s'est inquiété en 2005 de l'introduction dans la liste de l'article R 222-1 du code de justice administrative, par le décret n° 2005-911 du 28 juillet 2005, de la possibilité de « Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée ou à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1 ».

Nous sommes parvenus à purger la version initiale du texte de l'essentiel du venin qu'elle recelait afin d'éviter l'introduction en pratique du principe de la référence aux précédents, à l'instar des organisations juridictionnelles construites selon la logique de la « Commun law » (cf communiqué de presse du conseil du SJA du 23 avril 2005).

Dans sa version actuelle, l'avant projet de loi sur l'immigration tranche discrètement et subrepticement en faveur de la généralisation du juge unique en matière de contentieux des étrangers.

Ceci ressort de la référence à la possibilité d'intervention de magistrats honoraires et à la durée des délais impartis au juge pour statuer dans le cadre du nouveau recours ouvert à l'encontre des refus de séjour assortis d'OQTF avec mention du pays de destination.

Le juge unique est actuellement présent au niveau du contentieux de la reconduite à la frontière. Mais l'analyse de la légalité des refus de séjour, qui constituent le fondement juridique de l'éloignement, incombe aux formations collégiales.

Si cette réforme législative est adoptée ceci aurait pour effet d'étendre de manière considérable le champ d'intervention du juge unique au niveau des tribunaux administratifs et de bouleverser la philosophie même de leur intervention.

Ils interviendraient non plus à titre conservatoire mais dans le cadre d'une procédure au fond, portant sur l'ensemble de la situation juridique des étrangers concernés : au regard du séjour, de l'éloignement du territoire français et du pays de destination.

Il ne s'agit pas de litige simples dont la portée serait modeste pour les intéressés mais au contraire de contentieux très sensibles touchant directement aux droits et libertés fondamentales des personnes, pouvant soulever des questions juridiques complexes, surtout lorsqu'une législation nouvelle est instituée, et très souvent des appréciations de fait délicates. Car il n'est pas vraiment possible d'établir des lignes directrices jurisprudentielles rigides au sujet notamment de l'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant le droit à une vie familiale normale.

La collégialité est la meilleure garantie d'un procès plus impartial. La collégialité est seule en mesure d'éviter le risque de subjectivité inhérent au contentieux des étrangers. Un juge unique est un juge exposé aux pressions, qui rend des décisions dont l'autorité est affaiblie par rapport à celles prononcées par un juge collégial. C'est ainsi que le taux d'appel observé en matière de reconduite à la frontière, à l'initiative des étrangers ou des préfets, est très supérieur à celui que l'on enregistre traditionnellement.

L'inquiétude du SJA est d'autant plus grande que, selon nos informations, le décret d'application en préparation portant extension du champ d'intervention du juge unique, qui serait édicté après la promulgation de la loi sur l'immigration, va au-delà du contentieux des étrangers et s'étendrait aux contentieux suivants : les décisions administratives prises à l'égard des chômeurs, l'ensemble du contentieux des aides au logement et à l'habitat (et pas uniquement celui des aides personnalisées au logement APL), les recours dirigés contre les décisions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les refus d'attribution de la carte de grand invalide civil (GIC), et les litiges relatifs à la situation individuelle des élèves de l'enseignement du premier et du second degré, à l'exclusion des mesures disciplinaires.

Nous avons déjà souligné que cette énumération stigmatise des populations défavorisées et que les associations intervenant en ces domaines ne manqueront pas de dénoncer l'instauration d'une « justice administrative d'exception ou à deux vitesses » si ce projet était adopté.

Cette réforme aurait pour objet de faire face à l'accroissement du contentieux administratif alors que l'effectif des magistrats est faible (à noter que la loi programme sur la justice votée en 2002 n'est plus appliquée depuis deux ans...) et éviter le développement d'une « fausse collégialité » susceptible d'apparaître lorsque la norme pesant sur les magistrats devient excessive.

L'argument selon lequel un élargissement du champ d'intervention du juge unique

serait de nature à alléger la charge du juge collégial est sans fondement, puisque l'objectif recherché est d'accroître la capacité de jugement sans augmentation des moyens. Et nous avons demandé en quoi cette nouvelle organisation serait susceptible de libérer du temps aux magistrats des tribunaux administratifs qui, contrairement à ceux des juridictions judiciaires civiles, statuent alternativement comme juge unique et comme juge collégial.

Si une telle réforme est adoptée, c'est, selon nos estimations, près de 80 à 90% en moyenne des décisions des tribunaux administratifs qui seraient rendues par des juges uniques, avec le risque à terme d'abandon total de la collégialité en première instance. Le rôle dévolu à ces juridictions qui assurent le traitement en volume de l'essentiel du contentieux administratif serait alors bouleversé. Leur autorité serait très fortement amoindrie. La charge de travail pesant sur les magistrats administratifs augmenterait à nouveau. Et nous ne serions plus en mesure de préserver la qualité de la justice administrative. Une telle évolution nous paraît inacceptable !

Conclusion

Le SJA redéfinira sa stratégie d'action lors de son prochain conseil syndical mensuel du 25 février 2005.

Nous entendons continuer à discuter avec les décideurs gouvernementaux afin de les convaincre de redéfinir très profondément le projet de loi.

Ce sujet de très grande ampleur nous paraît constituer une question de société qui ne concerne pas les seuls juges administratifs. Et il nous paraît donc essentiel de continuer à avoir des contacts avec les médias, les revues juridiques et les professionnels, avocats notamment, à travers nos échanges avec le Conseil national des barreaux.

Nous nous préparons d'ores et déjà au débat législatif. Nous serons auditionnés comme à l'habitude à chaque fois que la législation sur l'immigration est remise en chantier à l'initiative des commissions parlementaires. Et nous prenons d'ores et déjà des contacts avec les députés et sénateurs de la majorité et de l'opposition spécialistes de ces questions.

Il est évidemment impossible pour nous d'évaluer à ce stade quelle sera l'efficacité de notre action ? Seul l'avenir le dira.

11°) Le communiqué de presse du SJA du 20 février 2006 : « La réforme de la procédure juridictionnelle applicable aux mesures d'éloignement du territoire français prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière : les revendications des juges administratifs »

Le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), principale organisation représentative des juges administratifs, a analysé tous les éléments de la réforme de la procédure juridictionnelle applicable aux mesures d'éloignement du territoire français prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière, envisagée par le projet de loi sur l'immigration en préparation, lors d'une conférence de presse organisée le 17 février 2006. Le dossier distribué à cette occasion est annexé au présent communiqué.

Dans sa version actuelle, le texte de l'avant projet de loi, validé lors d'un comité interministériel du 9 février 2006, complexifie les procédures à travers une diversification de l'arsenal législatif permettant d'organiser l'éloignement des étrangers, réduit les garanties accordées à ceux qui saisissent la justice administrative, et risque d'affaiblir et de désorganiser très profondément les tribunaux administratifs.

Le SJA réclame la suppression de la pratique des notifications postales d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, et demande la fusion corrélative des contentieux portant sur les refus de séjour et les mesures d'éloignement, à condition que cette réforme intègre les quatre éléments suivants :

1°) l'instauration d'un nouveau recours totalemment suspensif contre le refus de séjour assorti de l'obligation de quitter le territoire avec mention du pays de destination;

2°) un délai de recours de un mois, et non de 15 jours, en cohérence avec la durée de l'effet exécutoire de l'obligation de quitter le territoire français;

3°) une durée minimale de trois mois impartie au juge administratif pour statuer, afin de préserver l'intervention d'une formation collégiale de droit commun du tribunal administratif en cette matière très sensible qui touche aux droits et libertés fondamentales;

4°) et un délai d'appel de droit commun de deux mois;

Le SJA espère que les ouvertures qui ont semblé se dessiner sur ces points lors de discussions avec des conseillers du Premier ministre et du ministre de l'intérieur la semaine passée, vont se concrétiser dès l'examen de l'avant projet de loi par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel demain 21 février 2006.

12°) L'intervention de Robert LE GOFF, Secrétaire général du SJA, lors du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 21 février 2006

I. Le premier Conseil supérieur auquel j'ai eu l'honneur de participer le mois dernier s'est déroulé de manière sereine et constructive. J'espère qu'il en sera de même pour celui-ci. En effet, je ne crois pas exagéré de dire que c'est pour une bonne part l'avenir des tribunaux administratifs, ainsi que des cours administratives d'appel, qui est en jeu aujourd'hui.

Ce qui explique que je compte prendre quelques minutes pour expliquer la position que je défendrai.

Ce projet de loi me semble n'avoir pas bénéficié de toute la concertation qui aurait dû entourer son élaboration avant d'être soumis au Conseil supérieur, si bien que, quelques jours encore avant cette séance, les organisations syndicales ne disposaient que d'éléments d'information incomplets et obtenus par des voies non officielles à partir desquels en particulier le président du Syndicat de la Juridiction Administrative s'est exprimé dans une entrevue avec la revue Actualité juridique droit administratif.

Au moment où j'ai préparé mon intervention, c'est-à-dire hier soir, je ne disposais que du projet de loi : ni documents annexes, ni étude d'impact, ni éléments statistiques sur sa mise en œuvre. Je ne dispose d'ailleurs toujours pas de ces éléments.

Or les litiges portant sur les étrangers représentent plus du quart des affaires entrant actuellement dans les tribunaux administratifs et, s'agissant plus particulièrement de certains tribunaux, représentent une très grande partie de leur activité juridictionnelle : 3 tribunaux administratifs totalisent la moitié des décisions juridictionnelles concernant les étrangers (Paris, Cergy-Pontoise, Marseille) et avec 5 autres tribunaux, ce sont 75% de ce contentieux qui est traité (Lyon, Versailles, Melun, Montpellier, Strasbourg).

L'impact des jugements sur l'activité du juge d'appel est également très fort : plus de la moitié des décisions d'appel des cours de Paris et de Versailles sont rendues dans ce contentieux et une part importante des décisions de Marseille, ces 3 cours étant compétentes pour 6 des 8 tribunaux les plus concernés.

Je n'insiste pas sur le manque d'informations pouvant expliquer les choix proposés ni sur le défaut de concertation avant son adoption en comité interministériel, que les contacts, néanmoins importants, avec les cabinets du Premier ministre et du ministre de l'intérieur la semaine dernière ne peuvent remplacer.

II. Une loi bien faite – mais, par chance, toute la discussion législative suivra – est une loi que l'on comprend, qui peut s'appliquer et qui poursuit un but précis.

Ce but, on le perçoit dès la première ligne de l'exposé des motifs : la maîtrise de l'immigration est une priorité essentielle du Gouvernement.

Je n'entends ni la discuter, ni la remettre en cause.

Je souhaite simplement faire valoir une certaine idée de la justice.

1) La justice administrative a un objectif principal que vous avez rappelé, Monsieur le Président, dans la dernière Lettre de la justice administrative, qui est de répondre par une justice de qualité à une demande toujours plus forte.

Nous savons que les moyens dévolus ne sont pas à la hauteur des exigences de la mission qui lui est impartie comme en témoigne notamment l'arrêt de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

C'est pour cela que le projet actuel m'inquiète déjà par la fixation d'objectifs sans moyens.

2) La justice administrative a assis sa crédibilité depuis 1953 sur la collégialité et l'extension des possibilités de rendre des décisions par un magistrat statuant seul à partir de 1989, d'abord par des ordonnances de tri banales, puis, par des jugements, dans un certain nombre de matières que le législateur a estimé d'une difficulté d'appréciation moindre, ne s'est pas arrêtée. Déjà l'impératif de juger vite en cas de rétention d'un étranger a institué une procédure et une audience d'un type nouveau en 1989. Défi relevé avec brio par les tribunaux. Et par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'appel, aujourd'hui assumé par les cours. Ensuite la loi sur les procédures d'urgence a donné au juge des référés des pouvoirs accrus.

D'ores et déjà les deux tiers des décisions rendues par les tribunaux administratifs le sont par des magistrats statuant seuls, que ce soit par ordonnance ou après audience publique.

C'est pour cela que le développement du juge unique résultant de la lecture du projet de loi, dont l'article 62 est très clair et l'article 47 un peu moins clair, me préoccupe profondément.

3) La justice administrative est peut-être mise en cause pour ses délais (et je renvoie aux moyens, car la capacité de jugement des magistrats a déjà cru de façon très importante), elle ne l'est pas pour le déroulement de sa procédure, si ce n'est le point discordant portant non pas sur l'intervention du commissaire du gouvernement, mais sur son assistance au délibéré. Question qui ne se pose qu'en raison du caractère collégial de ce délibéré, le magistrat statuant seul délibérant seul. Ce sont les garanties de la procédure administrative contentieuse qui assurent au justiciable, de nationalité française ou étranger, une justice de qualité.

L'instauration de délais trop courts ne m'inquiète pas, elle m'alarme : elle me semble avoir été décidée sans que soit pris la mesure de son impact sur les juridictions concernées.

III. Je voudrais reprendre en détail les principales critiques que m'inspire, dans son état actuel, le projet de loi.

1) Et tout d'abord mettre en avant que le temps, avant d'être un facteur de gêne pour le justiciable ou pour l'autorité qui poursuit une politique publique, est un facteur décisif de la formation de la décision de justice.

Ce temps que j'utilise en ce moment dans le but de développer une thèse, après avoir déjà pris le temps de prendre connaissance du projet et celui de préparer une argumentation.

Le temps est d'abord une protection du justiciable : c'est le sens qui est donné au délai de recours. Celui-ci doit être approprié à la mesure prise ainsi qu'au type de recours ouvert. Si l'on peut comprendre qu'un recours suspensif puisse justifier un délai plus bref que le délai de droit commun, il est difficile d'imaginer, s'agissant d'une décision aussi importante pour l'étranger qu'est la mesure nouvelle envisagée (pour l'édiction de laquelle je n'ai pas d'opposition de principe, puisqu'aussi bien le Syndicat de la Juridiction Administrative s'était, pour sa part, prononcé pour une modification du système existant), que celui-ci doive bénéficier du délai de recours le plus court en droit administratif français contre une décision administrative, étant précisé que le délai de recours de 48 h ou de 7 jours prévu pour les arrêtés de reconduite à la frontière s'explique non seulement par la nature de la décision mais aussi par le fait que celle-ci intervient alors que l'étranger visé est sans titre.

Je pense qu'un délai égal à celui dont dispose l'étranger pour quitter volontairement le territoire serait de nature à lui permettre d'exercer pleinement son droit tout en assurant une cohérence entre les deux délais.

Le temps est aussi un atout pour une bonne administration de la justice : tout litige demande un certain temps pour être résolu, ce qui fait souvent problème, c'est le temps durant lequel le litige n'avance pas. La procédure fonctionne à quatre temps : celui du recours, celui de l'instruction, celui de l'audience, celui de la décision. Chacun de ces temps peut être réduit, mais à force d'être réduit, non seulement le temps manque, mais la justice est oubliée.

Faisons court : un jugement fait successivement appel aux étapes suivantes pour le magistrat, aidé d'un greffier : instruire, examiner les éléments de l'affaire, tenir l'audience, réfléchir, décider et ceci, dans le cadre d'une collégialité, après des échanges constituant un délibéré commun, puis rédiger et faire notifier.

Je doute que les tribunaux puissent assurer un délai de jugement de 72h en cas de rétention, pour un nombre d'affaires supérieur à celui qu'ils connaissent actuellement (et qui n'a cessé de monter), un nombre qu'il est impossible d'évaluer et qui dépend entièrement du travail des forces de l'ordre, ou un délai de 2 mois, en ce qui concerne les mesures nouvelles sans rétention. Je rappelle que les 3 tribunaux administratifs qui assurent la moitié des jugements relatifs aux étrangers comptent au total 136 magistrats dont 50 exerçant des fonctions de président ou de commissaire du gouvernement. Je rappelle également que ces tribunaux ont, malgré une capacité moyenne de juger supérieure à 300 affaires par an et par magistrat, un nombre

important d'affaires restant à juger de 506, 723 et 415 affaires par magistrat, dont une part est d'ailleurs constituée par des litiges portant sur le droit de séjour.

Je ne prendrai qu'un exemple, celui du tribunal administratif de Paris qui a jugé 12.532 affaires d'étrangers en 2005. Je ne connais pas le nombre d'affaires restant à juger, mais si, pour simplifier, je retiens qu'une part de 50% de celles-ci concerne les étrangers et qu'un magistrat sur 2 exerce une pleine activité de rapporteur, les 506 affaires à juger les occupent plus d'un an et demi (315 affaires jugées par an, soit en moyenne une affaire et demi par jour par magistrat ou 3 pour retenir la proportion que j'ai avancé pour la démonstration).

Je ne vois pas comment comprimer le délai de jugement avec les moyens actuels. Je vois encore moins comment, dans ces conditions, les magistrats pourraient juger un seul autre dossier ne concernant pas les étrangers. Je ne vois pas du tout comment faire face à plus de trois dossiers par jour.

J'entends déjà que l'on sait « faire » plus en cas de rétention, que ces affaires constituent finalement des séries, qu'elles ne présentent pas de difficultés. Je n'entrerai pas dans cette dévalorisation des requêtes et des jugements rendus.

2) Le temps est-il plus court quand le juge est seul ? Ce n'est pas mon avis.

S'il est vrai que l'on voit mal comment réunir une formation de jugement composé de plusieurs magistrats à longueur d'année en quelques heures, il ne me paraît pas justifié qu'un contentieux même jugé rapidement, comme c'est déjà le cas dans le contentieux électoral, ne puisse relever que d'un seul magistrat.

Là encore je n'entends pas la critique dévalorisant les formations de jugement selon laquelle une part des jugements rendus ne fait pas suite à un véritable débat collégial ; ce n'est pas en jetant le collégial à l'aune d'une telle observation loin d'être exacte que l'on défend l'idée de justice.

Je ne comprends pas davantage le concept du temps gagné à statuer seul qui repose sans doute sur l'inutilité de la présentation de l'affaire dans un rapport, sur la vanité d'une révision, l'inefficacité d'un débat. Je partagerai plutôt l'avis du président Odent qui écrivait – c'était le siècle dernier, hier – qu' « *une délibération sérieuse, aboutissant à un jugement offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité aux justiciables, implique nécessairement que plusieurs personnes soient consultées, discutent leurs points de vue respectifs et dégagent une majorité* » (Cours, page 910). Même le Garde des Sceaux a récemment déclaré, certes pour les magistrats judiciaires, que « *l'ère du juge solitaire est révolue* ».

Comme Antoine Garapon le met en évidence, « *juger est une mise à distance permanente... une fois les débats terminés, le juge n'en est pas tout à fait quitte avec ce travail de distanciation (...)* » (Bien juger, essai sur le rituel judiciaire, page 310, Editions Odile Jacob, 1997). C'est « *s'ériger en tiers à soi-même* », ce qui est beaucoup plus assuré dans une formation de jugement avec des magistrats, dont l'un d'une expérience plus grande.

Sans développer, je précise que l'échange dans le délibéré peut faire évoluer la situation, influencer sur la motivation, éclairer sur un point, faciliter le contrôle de la solution.

D'une manière générale, la diversité d'opinion des magistrats contribue à l'équilibre du jugement et accroît nécessairement la distanciation du juge par rapport à son jugement.

3) Point commun entre la maîtrise du temps et la garantie de la collégialité, la sérénité du magistrat est à mettre en parallèle avec la célérité de la procédure.

Une sérénité perdue déjà, il y a peu, lorsqu'un préfet a fait un rapport visant un magistrat du tribunal administratif de Cergy-Pontoise au vu de décisions rendues par celui-ci. Une sérénité menacée par les insultes mettant en cause nommément des magistrats, comme récemment en Nouvelle-Calédonie. Un risque accru de récusation dès lors que les statistiques relatives à l'acte de juger peuvent facilement être établies par le public averti.

Chercher à développer à tout prix le juge unique – ce qui ressort, pour la première instance de la combinaison des articles 62 et 43 du projet, et pour l'appel de l'article 47 – constitue un risque pour la mise en cause l'impartialité du juge, une menace pour son indépendance.

Faut-il payer ce prix pour juger vite sans payer le coût nécessaire pour juger ?

Faut-il admettre, alors que juger est déjà un art particulièrement délicat, de prendre des risques pour juger afin de permettre à une politique publique d'être poursuivie sans que le juge ait les moyens véritables de la contrôler ?

Je ne souhaite pas que la justice administrative soit diminuée par le renforcement de ses contraintes sans contrepartie.

Comme il était rappelé au récent colloque en l'honneur du président Chabanol, c'est la crédibilité des tribunaux administratifs qui a rendu possible le juge unique, il ne faudrait pas que le juge unique la leur fasse perdre.

Ma crainte est accentuée par le projet, différent, mais déjà annoncé, et qui pourrait être adopté par un décret commun avec les mesures d'application de ce projet, de transférer à un juge unique des pans du contentieux définis selon des critères qui visent des personnes dans des situations difficiles : les demandeurs d'emploi, tous les demandeurs d'aide au logement, les élèves en difficulté, les personnes handicapées, soit si tout ce programme devait être adopté, avec les étrangers, plus de 85% de l'ensemble des décisions rendues en dehors de la collégialité.

IV. Le texte proposé, en ce qui concerne les mesures de procédure, repose sur une idée séduisante et intelligente, mais qui conduit à une situation inquiétante, une mission impossible et un système ingérable.

Je ne ferai que rappeler qu'une audience exige des formalités préalables, une salle, un greffier, un magistrat au moins et, je n'en ai pas encore parlé, un commissaire du

gouvernement : je remarque que son absence n'étant pas prévue par le projet, l'article L 7 du code de justice administrative s'applique. Or les salles d'audience sont ce qui a de plus rare dans nos tribunaux, voici peu habitués à n'en avoir qu'une seule. Les greffiers, déjà en faible nombre, sont de moins en moins nombreux en proportion depuis les trois dernières années. Les commissaires du gouvernement sont déjà, vous le savez bien, surchargés.

Ces difficultés, internes à la juridiction, se cumulent avec la liaison nécessaire entre tribunaux du fait de compétences territoriales éventuellement différentes entre le moment de l'introduction de la requête et celui du placement en rétention (qui prendrait les ordonnances de transfert ?), avec le lien à établir avec l'avocat et la poursuite de sa mission, avec l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle, avec l'assistance, pas toujours simple, d'un interprète.

Une mission impossible, je n'y reviens pas, compte tenu d'impératifs catégoriques qui seraient donnés par le législateur alors que les moyens ne suivent pas et alors que l'étranger en rétention a, c'est clair, vocation à ce que son cas soit rapidement examiné.

Un système ingérable, car en mettant toute notre énergie dans l'effort qui est demandé par le projet, la première instance serait totalement embouteillée en ce qui concerne les affaires autres, d'ailleurs trois fois plus nombreuses, et pour certaines d'entre elles également très urgentes.

V. Je ne voudrai pas finir sans formuler des propositions, car le projet actuel, qui, vous n'en doutez pas, appelle de ma part un avis négatif, que je souhaiterai voir exprimé par la majorité du Conseil supérieur, compte tenu de ses implications pour les juridictions, apparaît perfectible.

Je formulerai tout d'abord quatre propositions qui conditionnent, à mon sens, une acceptation par une majorité de magistrats d'un projet qui conduirait, dans ce cas, à profondément changer la procédure sans totalement bouleverser les juridictions :

- 1) Je rappelle tout d'abord qu'un délai de recours d'un mois, clairement porté à la connaissance de l'étranger, apparaît nécessaire ; il semble d'ailleurs difficile de continuer à faire prévaloir la règle de la décision Intercopie.
- 2) Un recours suspendant non seulement la mesure d'éloignement mais également la décision de refus de séjour donnerait des garanties à l'étranger sans entraîner l'enclenchement de procédures nouvelles de référé suspension ou de référé liberté ;
- 3) Un délai d'au moins trois mois pour statuer (à parfaire en fonction d'une étude à mener sur nos réelles possibilités) permettrait de concilier rapidité et sérénité en conjuguant réel contradictoire et collégialité ; la collégialité ne doit être abandonnée que si l'urgence l'impose, elle est une garantie cardinale de la justice, il serait paradoxal que le prétexte d'une bonne administration de la justice fasse disparaître la bonne justice de l'administration.

- 4) Un délai d'appel restant fixé à 2 mois et une procédure d'appel ordinaire pour les procédures suivant la procédure ordinaire.

Je ferai également part, à titre tout à fait personnel, d'une piste de réflexion que je n'ai pas encore entendu évoquer alors que, s'agissant d'un contentieux des droits, le type de recours ouvert pourrait peut-être - mais c'est à étudier - être transformé, au moins dans certains cas et pour certaines décisions, en un recours de pleine juridiction, donnant au juge la capacité de statuer sans être tributaire des circonstances de fait et de droit existant à la date de la décision.

En effet, bien souvent, du fait de l'exécution souvent tardive des mesures d'éloignement (même pour les étrangers retenus - eux-mêmes minoritaires par rapport aux étrangers à qui le séjour est refusé - seule près de la moitié des étrangers sont effectivement éloignés), le découplage dans le temps entre l'obligation de quitter le territoire français et l'éloignement effectif risque de faire resurgir la problématique déjà connue de l'exécution tardive des reconduites à la frontière qui a conduit à la solution prétorienne de la décision de fait permettant de garantir les droits des intéressés (18 février 1998, Préfet des Alpes-Maritimes, et 20 avril 1998, Préfet des Yvelines c/ Mme Nsonde). Le recours de pleine juridiction doterait le juge de possibilités accrues.

VI. Sur le plan technique, le texte soulève, par ailleurs, une remarque particulière, deux questions spécifiques et trois oppositions fermes.

- 1) L'article 71 projette de supprimer l'effet suspensif du recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière en Guadeloupe et de prévoir le caractère non suspensif des décisions de refus de titre de séjour assorties d'une obligation de quitter le territoire français. Je n'ignore pas la pression migratoire spécifique mais cette mesure me semble excessive.
- 2) A l'article 46, les modifications envisagées de l'article L 512-3 du CESEDA m'apparaissent difficilement compréhensibles : plus exactement je m'interroge sur leur portée et crois comprendre que ce texte mêle dans un régime unique les mesures de reconduite, qu'elles proviennent d'un arrêté de reconduite classique ou d'une décision du nouveau type avec obligation de quitter le territoire. Dans cette hypothèse d'ailleurs, le texte ne semble pas cohérent car les mesures de rétention ne peuvent s'appliquer immédiatement qu'en cas de reconduite classique.
- 3) Seconde question spécifique, sur l'article 47, qui se présente selon l'exposé des motifs comme une simple disposition d'alignement lié à l'apparition du magistrat honoraire à l'article 62 : il me semble avoir, en réalité, pour portée de confier, en appel, à un juge unique les requêtes dirigées contre l'ensemble des décisions prises sur les contestations des refus de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire.
- 4) Les trois oppositions fermes que j'exprime pour conclure visent précisément les articles 62, 47 et 43.

Le premier est le seul article qui modifie le code de justice administrative. Il le modifie très profondément : en effet, loin de se borner à faire revenir au tribunal le magistrat honoraire, il étend sa désignation pour juger non seulement les arrêtés classiques de reconduite à la frontière, mais aussi les décisions du nouveau type : c'est très clairement faire adopter par le législateur qu'un juge unique statuera sur ces affaires.

L'article 47 a le même effet, par voie de ricochet, pour l'appel.

L'article 43 ne fait pas état du juge appelé à statuer, mais il l'induit nécessairement non seulement pour les procédures devant être jugées en 72h mais pour celles dont le délai pour statuer est fixé à deux mois. Le flou entretenu est accentué par l'absence de toute référence au rôle du commissaire du gouvernement.

VII. Quelles seraient les conséquences d'une adoption, en l'état, d'un tel projet ?

J'en vois trois principales.

- 1) Le juge administratif risque d'apparaître comme ne jouant qu'un rôle apparent et ne pouvant remplir pleinement sa mission.
- 2) L'étranger, justiciable, ne bénéficierait pas d'une procédure équivalente à celle des autres justiciables critiquant également une décision de l'administration, sans que cette discrimination soit justifiée en dehors du cas propre de la rétention administrative.
- 3) Le magistrat, à qui l'on impose de faire plus vite et aussi bien sans espérer de moyens supplémentaires, tout en continuant à assumer ses autres tâches dans la formation de jugement dont il fait partie, dans les commissions administratives auxquelles il participe et dans les juridictions ordinaires qu'il va présider prochainement, ne va-t-il pas se décourager ?

Je ne voudrais pas que ce magistrat s'arrête au vers du poète Eluard « *Nostalgie de la justice* » mais souhaite qu'un texte mieux équilibré et plus raisonnable soit mis au point pour conserver une justice administrative de qualité rendue par des magistrats indépendants, sereins et respectés des citoyens comme de l'Etat.

Robert Le Goff

13°) Conseil syndical du 25 février 2006 : La réforme de la procédure contentieuse applicable au contentieux des étrangers

Le syndicat a développé dès le mois de janvier une action importante, marquée notamment par la publication de l'entretien de Bernard Even dans l'AJDA et le communiqué de presse du 31 janvier, pour que ses revendications soient prises en compte. Il a été notamment reçu par le conseiller pour la justice du Premier ministre, puis au ministère de l'intérieur, avant la conférence de presse du 17 février.

Les thèses du syndicat ont été résumées dans le communiqué de presse diffusé le 20 février 2006 intitulé « La réforme de la procédure juridictionnelle applicable aux mesures d'éloignement du territoire français prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière : les revendications des juges administratifs »

Les thèses du SJA ont été longuement exposées par les représentants élus du SJA au Conseil supérieur du 21 février qui a rendu un avis dont le Conseil d'Etat a souhaité, eu égard à la sensibilité du sujet, que la confidentialité de son contenu soit conservée :

Le conseil syndical relève que le projet de loi sur l'immigration doit être très rapidement examiné par le Conseil d'Etat, avant son adoption en conseil des ministres, puis son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale (ce qui s'est effectivement produit puisque, le 29 mars, le conseil des ministres a adopté le projet de loi).

Après un débat très approfondi, le conseil syndical a rappelé l'analyse et les revendications du SJA exprimées par ses communiqués des 31 janvier et 20 février et lors de la conférence de presse du 17 février :

Le SJA se prononce pour un délai de recours d'un mois contre la décision de refus de titre de séjour accompagné d'une obligation de quitter le territoire ;

Il est en faveur d'un effet suspensif du recours non seulement contre la mesure d'éloignement mais également contre la décision de refus de séjour, qui donnerait des garanties à l'étranger sans entraîner l'enclenchement de procédures nouvelles de référé suspension ou de référé liberté ;

Le SJA demande que le délai pour statuer soit fixé à au moins trois mois, afin de préserver la collégialité sans négliger la rapidité inhérente à un recours suspensif.

Le délai d'appel doit rester fixé à 2 mois et la procédure d'appel ordinaire doit s'appliquer.

Le syndicat décide de compléter son argumentaire en réclamant l'alignement du régime juridique applicable outre-mer sur celui de la métropole.

Enfin il décide de lancer une étude comparative portant sur le traitement du contentieux des étrangers par les juges administratifs en Europe.

La stratégie d'action du SJA postérieure à l'adoption du projet de loi en conseil des ministres sera déterminée en fonction du contenu du texte, lors du prochain conseil syndical.

Dans l'immédiat, le conseil syndical du SJA entend poursuivre l'action entreprise, en liaison avec les sections syndicales, auprès des médias, des revues juridiques et du Conseil National des Barreaux (CNB), pour faire évoluer très profondément le texte et notamment garantir la préservation du juge collégial et la crédibilité des tribunaux administratifs.

Le SJA souhaite par ailleurs être associé aux discussions qui se poursuivent actuellement à Matignon et au ministère de l'intérieur.

Pour assurer la diffusion des travaux du Conseil supérieur malgré la volonté d'en garantir la confidentialité, Robert LE GOFF, Secrétaire général du SJA et membre du CSTACAA, diffusera par l'intermédiaire des délégués des sections syndicales un message, complémentaire au numéro de la revue " Par ces motifs " de février 2006, qui exposera certains éléments du débat intervenu au sujet de ce texte lors de la séance du 21 février 2006.

Ce message ne sera pas inséré sur le site internet du SJA, lequel, sur demande expresse du ministère de l'intérieur, ne fait plus figurer aucune version du texte de l'avant-projet de loi.

Par ailleurs, la question du secret des délibérations du CSTACAA et du Gouvernement, opposé au syndicat, sera évoquée par le président du SJA auprès du Vice-président du Conseil d'Etat.

14°) Le Conseil syndical du 1^{er} avril 2006

Analyse de l'évolution du texte

Le projet de loi sur l'immigration a été adopté par le conseil des ministres le 29 mars 2006. Le titre III (articles 33 à 58) crée un nouveau dispositif : il permet de fusionner en une seule décision le refus de séjour et la mesure d'éloignement, c'est-à-dire l'obligation de quitter le territoire français (OQTF), avec désignation du pays de renvoi (cf extraits du communiqué du conseil des ministres).

Le texte de ce projet de loi a été mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale :

Adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl2986.asp>

Le député Thierry MARIANI, rapporteur de ce projet au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, auditionnera le SJA dès le 5 avril. Cette commission se réunira le 26 avril. Et la séance publique est programmée les 2, 3 et 4 mai.

A la suite de nos actions des mois de février et mars (cf le communiqué de synthèse diffusé par le SJA le 20 février), le Gouvernement a accepté de modifier deux éléments importants par rapport à la version initiale approuvée par le comité interministériel du 9 février 2006.

Le délai imparti au tribunal administratif pour statuer sur le nouveau recours partiellement suspensif introduit simultanément contre le refus de séjour et la nouvelle mesure d'éloignement (OQTF : obligation à quitter le territoire), hors l'hypothèse du jugement en 72 heures dans le cas du placement en rétention de l'intéressé, a été porté de deux à trois mois. Et le texte du projet de loi a par ailleurs été expurgé de tous les éléments qui conduisaient à l'évidence à opter subrepticement en faveur du juge unique.

Cette double modification a normalement pour objet de préserver l'intervention du juge collégial du tribunal administratif en cette matière. Mais ce débat demeure marqué par la confusion. Car le discours prononcé par M. Pascal CLEMENT, Garde des sceaux, ministre de la justice, lors de la réunion annuelle des Chefs de juridictions administratives du 28 mars, révèle que le Gouvernement semble avoir décidé de faire disparaître le juge collégial au niveau du décret d'application élaboré concomitamment à la loi : extraits : «... La perspective du recours à un juge statuant seul, éclairé par les conclusions du commissaire du Gouvernement, pour traiter des contentieux des titres de séjour me semble être un bon moyen pour réduire l'impact que le contentieux du droit des étrangers a sur l'encombrement de vos juridictions... ».

L'ensemble de ce discours est accessible en ligne sur le site internet de la Chancellerie à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/discours/d280306.htm>

Le SJA rappelle qu'il conteste très vivement une telle perspective de nature à affaiblir la garantie des droits et libertés fondamentales et à entamer très profondément la crédibilité des tribunaux administratifs, et qu'il entend défendre le maintien de la collégialité. Il convient de rappeler que la portée de ce débat dépasse d'ailleurs le

contentieux des étrangers (cf réflexions du groupe de travail DURAND-VIEL, Par ces motifs, juillet 2005).

La stratégie du SJA : des actions diversifiées

Tous les éléments de cette stratégie, énumérés ci-après, seront immédiatement rendus publics à travers un nouveau communiqué de presse qui sera adressé aux médias et aux revues juridiques.

a) Le SJA va organiser des contacts parlementaires pour susciter le dépôt d'un amendement au sujet du titre III du projet de loi sur l'immigration afin de consacrer le maintien de la collégialité et de simplifier le régime procédural envisagé (question des délais notamment). Une conférence de presse devrait être organisée à ce sujet le 28 avril ou le 2 mai.

b) Le SJA demande aux membres du CSTACAA élus sur sa liste de solliciter l'inscription de la question de « La défense de la collégialité au niveau des tribunaux administratifs » à l'ordre du jour du prochain CSTACAA. Ce débat devrait être l'occasion d'analyser les propositions informelles du groupe de travail présidé par M. DURAND-VIEL au sujet de la liste des matières dévolues au juge unique et de repréciser les orientations évoquées (cf page 9 du relevé de conclusions du CSTACAA du 21 février 2006).

c) Pour accompagner cette double action, le SJA va poursuivre les discussions déjà engagées avec les décideurs et les professionnels en sollicitant dès à présent :

- un entretien avec le Garde des sceaux, ministre de la justice ;
- une nouvelle rencontre avec le Conseiller du Premier ministre chargé de la justice ;
- une nouvelle rencontre avec le Conseiller du ministre de l'intérieur chargé des questions juridiques, le directeur des libertés publiques et le Secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration (NB : démarche suggérée par le Conseiller du Premier ministre chargé de l'intérieur lors de notre entretien du 31 mars);
- en évoquant cette question lors des rencontres à venir avec le Vice-président du Conseil d'Etat et le Président de la section du contentieux ;
- en poursuivant les contacts déjà engagés avec le Conseil national des barreaux et l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

d) Dans la perspective des nouvelles discussions à venir sur le projet de loi immigration, le SJA accumule actuellement diverses informations concernant les dispositifs d'éloignement des étrangers en France métropolitaine, Outre mer et dans les autres pays européens.

Olivier TAOUMI, délégué SJA du TA de Cayenne, a accepté de coordonner l'étude concernant les départements et collectivités d'Outre mer.

Le contentieux administratif de l'éloignement des étrangers en France en Nouvelle Calédonie, par Jean-Pierre VOGEL, délégué SJA du TA de Nouvelle Calédonie, le 10 mars 2006

« Le contentieux administratif de l'éloignement des étrangers en France en Nouvelle

Calédonie trouve sa source dans l'ordonnance modifiée n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle Calédonie. Un décret n° 2002-1219 du 27 septembre 2002 a été pris pour l'application de l'ordonnance susmentionnée. Ce sont donc des textes spécifiques par rapport à la métropole qui existent. Toutefois la lecture de l'article 33 de l'ordonnance modifiée de 2002 consacré à la reconduite à la frontière est un « copier coller » de ce qui se passe en métropole. En revanche le délai de 48 heures pour saisir le TA n'existe pas en Nouvelle Calédonie. Il s'agit d'une différence essentielle. Les articles 33 et suivants du même texte sont consacrés à l'expulsion. Les pouvoirs en la matière appartiennent au haut commissaire de la République en nouvelle Calédonie. Ces deux dernières années seuls une quinzaine d'arrêtés de reconduite à la frontière ont été pris en Nouvelle Calédonie. Aucun de ces 15 cas n'a fait l'objet d'un recours devant le TA dans les conditions du droit commun du contentieux administratif, la procédure spéciale de saisine du juge de la reconduite à la frontière n'étant pas applicable en nouvelle Calédonie. » L'étude de droit comparé lancée par le SJA au niveau des différents pays membres de l'Union européenne se poursuit. Elle porte sur les points suivants : liste des décisions pouvant être soumises au contrôle du juge et catégories de recours, application du droit commun ou régime spécial, délais de recours, caractère suspensif ou non, délai éventuellement imparti au juge pour statuer, intervention d'un juge unique ou d'une formation collégiale, forme de la décision juridictionnelle (possibilité ou non d'injonction adressée à l'administration...), possibilités d'appel et/ou de cassation...

Il convient de noter que le Sénat a adopté une proposition de résolution portant sur "Une harmonisation européenne des mesures d'éloignement", annexée au procès-verbal de la séance du 9 mars 2006, qui est accessible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossierleg/ppr05-246.html>

Cette résolution est consécutive à l'intervention de la directive du Parlement et du Conseil européen du 1er septembre 2005 "relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier".

15°) Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 19 avril 2006 (extraits du numéro de la revue « Par ces motifs... » d'avril 2006)

Une information a été donnée, à la demande des représentants élus sur la liste présentée par le SJA, sur les travaux du groupe de travail présidé par M. Durand-Viel.

Celui-ci s'était réuni en 2005 et portait sur la définition de nouvelles matières susceptibles de relever de la compétence du juge statuant seul en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative. Cette demande d'inscription à l'ordre du jour avait été présentée du fait que ses travaux avaient été cités à l'occasion de l'examen par le Conseil supérieur du projet de loi immigration et intégration et qu'ils servent de fondement à une proposition d'avant-projet de décret déjà rédigée, même s'il ne s'agit encore que d'une version provisoire non encore officiellement portée à la connaissance des organisations syndicales.

Le Chef de la mission d'inspection a présenté les grandes lignes des travaux du groupe de travail, qui n'a donné lieu au dépôt d'aucun document écrit, en faisant ressortir ses trois propositions principales :

- la modification des conditions nécessaires pour être désigné comme juge statuant seul : aucune condition autre que la proposition du chef de juridiction ne serait posée ;
- la liste actuelle des matières prévues serait toilettée : le seuil de 8.000 euros serait porté à 10.000 euros, toute demande d'ordre pécuniaire serait concernée, la déclaration de travaux serait à nouveau jugée par une chambre de même que les litiges portant sur les tableaux d'avancement et les listes d'aptitude ;
- des matières nouvelles seraient prévues : le contentieux du permis de conduire (sans appel) et d'autres « contentieux de masse », selon les termes utilisés : refus de titre de séjour, aides au logement, contentieux du contrôle de l'emploi, contentieux des personnes handicapées, litiges des élèves de l'enseignement primaire et secondaire.

La défense de la collégialité est la ligne suivie depuis toujours par le SJA, et notamment depuis qu'il a eu connaissance des principales pistes dégagées par le groupe de travail en juillet 2005 et depuis qu'a été présenté le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration.

Or cette question de la collégialité semble ne devoir faire l'objet d'aucun débat devant le Parlement parce que le Gouvernement soutient qu'il s'agit d'une question ne relevant pas de la compétence du législateur. Elle ne sera donc - dans cette hypothèse - débattue par le Conseil supérieur que lors de l'examen du ou des décrets développant le champ de compétence du juge statuant seul ou prévoyant les dispositions d'application de la réforme du contentieux des étrangers.

16°) L'exposé présenté par Bernard EVEN, président du SJA, lors de l'entretien du 19 avril 2006, avec M. Renaud DENOIX DE SAINT MARC, Vice-président du Conseil d'Etat (extraits)

Préserver la collégialité dans les tribunaux administratifs ! Nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer à plusieurs reprises sur ce sujet, notamment Robert LE GOFF lors de la séance du CSTACAA du 21 février dernier à travers un texte intitulé « nostalgie de la justice ». Je m'excuse par avance d'y revenir, sous d'autres angles. Mais l'ampleur de la question mérite que l'on y revienne.

Quelques éléments de problématique générale tout d'abord

Un procès administratif présente une nature particulière : les deux parties sont dans la plupart des cas totalement déséquilibrées. Le juge administratif a en premier lieu pour mission de rétablir une égalité des armes, un débat contradictoire de qualité, pour déboucher sur une décision impartiale ayant suffisamment d'autorité pour s'imposer à des administrations parfois très puissantes.

Les TA sont par nature depuis leur création des juridictions collégiales, comme l'étaient avant eux les conseils de préfecture. Cela explique leur ressort le plus souvent régional. Et c'est ainsi qu'ils sont parvenus à se faire respecter des administrations locales de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. La collégialité est le garant de la légitimité et de l'autorité des TA. Un juge judiciaire n'est pas confronté à une situation identique.

Ce principe essentiel de la collégialité, gravé en lettres d'or au début du CJA, doit être préservé. Il est affiché dans les textes et doit demeurer la réalité. Les TA sont quantitativement le cœur du dispositif de jugement des litiges administratifs : seule une très faible partie de ces litiges sont frappés d'appel ou de cassation. Les TA doivent demeurer de véritables juridictions, c'est à dire structurées par ce principe de la collégialité, et non par une organisation émiettée en juges uniques. Les TA ne doivent pas être considérés comme de simples structures de filtrage semi-juridictionnelles du contentieux administratif destinées à constituer un simple rempart de protection pour les CAA et le CE. Les TA ne doivent pas être transformés en des TI administratifs.

Je voudrais réfuter trois séries d'arguments pour compléter ces propos liminaires :

a) le juge unique existerait déjà ?

Le fait que les 2/3 des décisions rendues par les TA le sont actuellement par des juges uniques, ce dont il faut d'ailleurs se préoccuper, ne constitue pas encore une véritable exception à ce principe de la collégialité. Le champ d'intervention du juge unique ne recouvre actuellement que 3 séries d'hypothèses, les 2 premières n'ayant jamais été critiquées par le SJA :

-en cas d'urgence, pour prendre des mesures conservatoires, provisoires ou d'instruction : il est vrai que l'effectivité d'un dispositif de référés suppose la possibilité d'intervention d'un juge unique (qui doit cependant savoir renvoyer les affaires délicates en formation collégiale...);

-pour clore une instance sans intervenir sur le fond du litige : en cas d'incompétence de la juridiction saisie, désistement, non lieu, ou irrecevabilité manifeste ;

-lorsque l'enjeu du litige est faible, ne touche pas aux droits et libertés fondamentales, et que la solution à adopter se définit aisément. La liste actuelle est en discussion car toutes les rubriques ne correspondent pas à des litiges simples : ex : en matière de contentieux de la fonction publique ou de pensions.

Il est utile d'ajouter que le fait que le contentieux des reconduites à la frontière soit jugé par un juge unique ne constitue pas une véritable exception conceptuelle au principe de la collégialité, puisque la mesure de reconduite est le plus souvent la simple conséquence, on pourrait dire l'accessoire, d'un refus de titre de séjour, dont la légalité demeure en l'état du droit positif appréciée par une formation collégiale.

b) la collégialité dans les TA serait fictive ?

J'entends dire parfois qu'il n'est pas si grave de remettre en cause la collégialité qui existe dans les TA, dans la mesure où il s'agirait d'une fausse collégialité. Ceci est peut être vrai dans certaines juridictions judiciaires, y compris en appel, mais c'est totalement faux au niveau des TA. Il convient d'ajouter que même dans l'hypothèse où le président de la formation de jugement, où l'assesseur se bornent à opiner, leur simple présence joue néanmoins un rôle essentiel. Ce n'est pas du tout la même chose que de juger seul, ou pour un rapporteur d'exercer son office sous le regard de ses pairs.

Il est à noter, ce qui est préoccupant, que nous avons eu l'impression récemment d'avoir des difficultés à présenter l'éloge de la collégialité et les dangers du juge unique à la Chancellerie, car la justice judiciaire semble avoir intériorisé un mode de fonctionnement axé sur le juge unique et une fausse collégialité. Ces conditions de fonctionnement de la justice judiciaire ne nous paraissent pas constituer un modèle.

c) le juge unique serait un mal nécessaire ?

Parce que les flux contentieux augmentent, parce que les moyens de la justice administrative sont limités, parce qu'il n'est peut être pas indispensable de toujours mettre en œuvre l'ensemble des principes traditionnels, qui seraient trop luxueux vis-à-vis de certains litiges, ou de certains requérants ...

Raisonnement ainsi c'est considérer que l'on ne peut agir sur ces deux paramètres, les flux et les moyens, c'est accepter le fait que la loi programme sur la justice votée en

2002 serait implicitement abandonnée, comme les précédentes, et accepter de dévaloriser la qualité de la justice. En utilisant cet argument qui s'appliquerait à la justice de masse, on affaiblit l'idée même de justice et l'on fait surgir la notion très dangereuse d'une justice administrative à plusieurs vitesses.

Je suis en outre très inquiet lorsque j'entends dire qu'il ne serait pas si grave de confier un contentieux au juge unique lorsque le taux d'annulation ne serait que de 15 à 20%. On pourrait donc presque se satisfaire d'une erreur administrative sur cinq ? Qu'en penseraient les intéressés ?

2°) La question du contentieux des étrangers

Cette exigence essentielle de collégialité nous paraît susceptible d'être remise en cause à l'occasion de l'instauration du futur dispositif de traitement du contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers.

Nous sommes favorables à la mise en place d'un nouveau recours, plus complexe, permettant d'appréhender simultanément ces deux éléments, à condition qu'il soit jugé par les formations collégiales des TA.

Nous avons eu l'impression d'être parvenu à en convaincre les autorités politiques et le Conseil d'Etat, avec le passage de 2 à 3 mois au niveau du projet de loi du délai imparti au TA pour statuer sur ce nouveau recours, ainsi que la dissociation opérée au sein du nouveau recours en cas de placement de l'intéressé en rétention.

Mais les contacts très récents que nous venons d'avoir avec Matignon, la Chancellerie et le ministère de l'intérieur montrent qu'une mécanique infernale semble enclenchée et nous sommes redevenus particulièrement inquiets.

Le Garde des sceaux s'est récemment exprimé à titre personnel en faveur du juge unique en matière de contentieux des étrangers, mais les différents échelons gouvernementaux nous disent ne pas avoir encore arbitré la question, que ce sujet serait purement technique, devrait être appréhendé au sein de la justice administrative, c'est-à-dire par le Conseil d'Etat. L'explication politique est simple : le ministère de l'intérieur souhaite que ce sujet, qui lui paraît glissant, ne pollue pas le débat parlementaire sur la loi relative à l'immigration.

Le SJA estime à l'inverse que cette question est par nature éminemment politique. Qu'elle doit donc être tranchée par le Parlement et non, de façon subreptice, au niveau d'un simple décret d'application.

Ce débat a d'ailleurs une portée qui dépasse le contentieux des étrangers

Si la collégialité est abandonnée en matière de contentieux des étrangers, la liste des matières dévolues au juge unique de première instance avec commissaire du gouvernement va changer de nature. Elle intégrera une rubrique qui

concerne des mesures de très grande portée pour les intéressés, touchant aux droits et libertés fondamentales, soulevant fréquemment des questions d'appréciations délicates, ou juridiquement complexes, surtout lorsqu'une nouvelle législation est instituée, ce qui va être le cas en l'espèce.

On sera alors tenté d'étendre le champ d'intervention du juge unique à d'autres catégories de requérants : les chômeurs, les handicapés, les élèves de l'enseignement, comme le préconise le groupe de travail présidé par le Président DURANT-VIEL qui s'était réuni l'année passée...

Ce n'est pas alors quantitativement les 2/3 des décisions rendues par les TA qui le seront par des juges uniques, mais près de 90%. Pourra-t-on alors dire que les TA demeurent en principe des juridictions collégiales. Et où s'arrêtera l'évolution ? Mathématiquement pas au-delà de 100%.

L'abandon de la collégialité nous paraît constituer un danger majeur pour les TA ; et entamer leur crédibilité c'est aussi porter atteinte à l'image de l'ensemble de la justice administrative.

17°) La conférence de presse du SJA du 28 avril 2006

Le projet de loi relatif à l'immigration et l'intégration, adopté par le conseil des ministres le 29 mars 2006, sera examiné par l'Assemblée nationale les 2, 3 et 4 mai 2006.

Ce texte prévoit notamment de réformer très profondément la procédure administrative et contentieuse applicable à l'éloignement des étrangers non admis à séjourner sur le territoire français. Le titre III (articles 33 à 58) crée un nouveau dispositif qui permet de fusionner en une seule décision le refus de séjour et la mesure d'éloignement, et d'imposer au juge administratif de statuer simultanément en trois mois sur la légalité de cette double mesure.

Cette réforme ayant un impact considérable sur les conditions de jugement des requêtes présentées par les étrangers, ainsi que sur l'organisation, les modalités de fonctionnement et l'autorité des juridictions administratives, le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), principale organisation représentative des juges administratifs, a lancé une action d'envergure au sujet de ce projet de loi depuis son adoption par le comité interministériel du 9 février 2006.

La seconde rencontre avec la presse du 28 avril 2006 a permis aux représentants du SJA, avant le début de la discussion parlementaire, de faire le point sur les différentes problématiques soulevées par le titre III de ce texte, l'évolution observée par rapport à la version initiale de février, les positions du Gouvernement et les très importantes difficultés et interrogations qu'il soulève.

Les principaux éléments développés auprès des médias ont été les suivants :

1. Le SJA est parvenu à faire évoluer la version initiale du projet de loi sur cinq points :

- L'abrogation des dispositions relatives à la possibilité de notifier un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière par voie postale ;
- Un délai de recours porté de 15 jours à un mois ;
- Le projet de loi n'opte plus en faveur de l'intervention d'un juge unique ;
- Le texte retient une durée de trois mois impartie au tribunal administratif pour statuer;
- Le jugement de l'obligation à quitter le territoire et du refus de séjour dissocié dans le cas du placement en rétention administrative de l'intéressé ;

1.1. L'abrogation des dispositions relatives à la possibilité de notifier un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) par voie postale

Le système actuel permet au préfet de prendre des arrêtés de reconduite à la frontière (APRF) qui peuvent être notifiés par voie administrative, dans le cas où l'étranger est placé en rétention par les forces de police, ou par voie postale, dans le cas où le préfet connaît l'adresse de l'étranger mais où celui-ci n'est pas en rétention.

Les deux tiers des APRF contestés devant les tribunaux administratifs (14.000 sur 22.000 selon les derniers chiffres annuels cités) sont constitués par ces décisions notifiées par voie postale. Or leur taux d'exécution est infime : il n'est jamais révélé avec précision, mais il semble avoisiner 1%.

L'existence même de ces décisions sans réel effet pratique a été à l'origine de la réflexion qui a conduit aux dispositions du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration (PLII) relatives au contentieux administratif fusionnant le refus de séjour et la mesure d'éloignement.

La version initiale du PLII maintenait la possibilité de notification d'APRF par voie administrative ou postale.

Le ministère de l'intérieur assurait que les APRF notifiés par voie postale ne seront plus que résiduels et ne correspondront plus qu'à de rares cas, non clairement identifiés. Si l'étranger est en situation irrégulière et si l'administration entend le reconduire à la frontière, il est difficile d'imaginer qu'elle ne prenne pas les moyens d'exécuter sa décision.

Ce qui pouvait être compréhensible – encore que la situation ne l'était pas car l'APRF n'avait pas de sens lorsqu'il était prononcé en dehors de toute procédure effective de reconduite à la frontière et d'ailleurs le contentieux d'urgence créé en 1989 pour les APRF par la loi n'était justifié que par l'urgence de la situation, ce qui a été perdu de vue par la suite – ne pouvait plus être admis alors qu'une décision d'un nouveau type entraînant l'éloignement de l'étranger auquel un refus de titre est opposé est créée.

Le SJA a réclamé et obtenu la suppression de la possibilité de notification par voie postale un APRF. Ainsi un APRF ne pourra être décidé que dans le cas d'un étranger placé en rétention.

Les mesures d'éloignement seront ainsi plus clairement distinguées :

- l'une visant les étrangers placés en rétention n'ayant pas sollicité de titre;
- l'autre visant les étrangers auxquels un refus de titre est opposé et faisant en même temps l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Le régime des recours contre ces décisions sera distinct, même si des éléments de procédure communs sont prévus.

1.2. Un délai de recours de un mois, et non de 15 jours, en cohérence avec la durée de l'effet exécutoire de l'obligation de quitter le territoire français

Le président du SJA avait, dès le mois de février dans une interview publiée par l'AJDA, signalé l'incohérence existant entre un délai de recours de 15 jours inférieur à l'effet exécutoire de l'obligation à quitter le territoire, lequel n'apparaît qu'au bout d'un mois, et la brièveté de ce délai, peut être non-conforme à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors que les refus de séjour peuvent être actuellement contestés dans les deux mois. Cette formule conduisait aussi à complexifier inutilement le nouveau dispositif et le régime des délais.

Le cabinet du ministre de l'intérieur a expressément indiqué au SJA le 26 avril 2008, que le Gouvernement est, dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, favorable à l'adoption d'un amendement parlementaire "portant de 15 jours à un mois le délai du nouveau recours qui pourra être introduit contre le refus de séjour assorti d'une obligation à quitter le territoire avec fixation du pays de destination".

1.3. Le projet de loi n'opte plus en faveur de l'intervention d'un juge unique

Le SJA est parvenu à faire disparaître du texte plusieurs dispositions, figurant dans la version du projet adoptée par le comité interministériel du 9 février, qui conduisaient subrepticement à opter en faveur de l'intervention du juge unique (notamment celles afférentes à la possibilité d'intervention d'un magistrat honoraires).

1.4. Le délai imparti au juge administratif pour statuer a été porté de deux mois à trois mois

Le recours introduit contre la nouvelle mesure simultanée de refus de séjour et d'éloignement étant partiellement suspensif, il est logique qu'un délai soit imparti par la loi au tribunal administratif pour statuer.

Mais le délai de deux mois envisagé par la version initiale du texte risquait de conduire à empêcher l'intervention d'un juge collégial. Le SJA a donc réclamé et obtenu que ce délai soit porté à trois mois.

1.5. Le jugement de l'obligation à quitter le territoire et du refus de séjour a été dissocié dans le cas du placement en rétention administrative de l'intéressé

Dans cette hypothèse, le projet de loi impose au tribunal administratif de statuer dans les 72 heures (NB : l'application du régime des trois mois pour statuer est rendue impossible par la durée maximale d'une période de rétention). Mais pour éviter que ce délai dérogatoire conduise à imposer de fait l'intervention systématique d'un juge unique, il a été décidé de dissocier alors le jugement contre l'obligation à quitter le territoire (en 72 heures) de celui qui porte sur le refus de séjour (trois mois). Cette dissociation permet de ne pas empêcher l'intervention d'un juge collégial et confère ainsi au projet de loi une neutralité au regard de cette question.

2. Mais la question fondamentale de la préservation du juge collégial du tribunal administratif ou de la généralisation du juge unique demeure en suspens :

Cette exigence essentielle de collégialité nous paraît susceptible d'être remise en cause à l'occasion de l'instauration du futur dispositif de traitement du contentieux du séjour et de l'éloignement des étrangers. Le SJA est favorable à la mise en place d'un nouveau recours, plus complexe, permettant d'appréhender simultanément ces deux éléments, à condition qu'il soit jugé par les formations collégiales des tribunaux administratifs.

Nous avons eu l'impression d'être parvenu à en convaincre les autorités politiques et le Conseil d'Etat, avec notamment le passage de 2 à 3 mois au niveau du projet de loi du délai imparti aux tribunaux administratifs pour statuer sur ce nouveau recours, ainsi que la dissociation opérée au sein du nouveau recours en cas de placement de l'intéressé en rétention (cf supra).

Mais nos contacts récents montrent qu'une mécanique infernale est d'ores et enclenchée.

2.1. Pourquoi s'agit-il d'une question fondamentale :

Le caractère fondamental de cette question se situe à trois niveaux :

a) Au regard du contentieux des étrangers

Le juge unique est actuellement présent au niveau du contentieux de la reconduite à la frontière. Mais l'analyse de la légalité des refus de séjour, qui constituent le fondement juridique de l'éloignement, incombe aux formations collégiales.

Si cette réforme législative est adoptée ceci aurait pour effet d'étendre de manière considérable le champ d'intervention du juge unique au niveau des tribunaux administratifs et de bouleverser la philosophie même de leur intervention.

Ils interviendraient non plus à titre conservatoire mais dans le cadre d'une procédure au fond, portant sur l'ensemble de la situation juridique des étrangers concernés : au regard du séjour, de l'éloignement du territoire français et du pays de destination.

Il ne s'agit pas de litige simples dont la portée serait modeste pour les intéressés mais au contraire de contentieux très sensibles touchant directement aux droits et libertés fondamentales des personnes, pouvant soulever des questions juridiques complexes, surtout lorsqu'une législation nouvelle est instituée, et très souvent des appréciations de fait délicates. Car il n'est pas vraiment possible d'établir des lignes directrices jurisprudentielles rigides au sujet, notamment, de l'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant le droit à une vie familiale normale.

La collégialité est la meilleure garantie d'un procès plus impartial. La collégialité est seule en mesure d'éviter le risque de subjectivité inhérent au contentieux des étrangers. Un juge unique est un juge exposé aux pressions notamment des préfets (elle s'exerce parfois nominativement...), qui rend des décisions dont l'autorité est affaiblie par rapport à celles prononcées par un juge collégial. C'est ainsi que le taux d'appel observé en matière de reconduite à la frontière, à l'initiative des étrangers ou des préfets, est très supérieur à celui que l'on enregistre traditionnellement.

Si la collégialité est abandonnée en matière de contentieux des étrangers, la liste des matières dévolues au juge unique de première instance avec commissaire du gouvernement va changer de nature. Elle intégrera une rubrique qui concerne des mesures de très grande portée pour les intéressés, touchant aux droits et libertés fondamentales, soulevant fréquemment des questions d'appréciations

déliçates, ou juridiquement complexes, surtout lorsqu'une nouvelle législation est instituée, ce qui va être le cas en l'espèce.

b) Au regard d'autres contentieux qualifiés « de masse » intéressant pour l'essentiel des populations défavorisées

Si l'intervention du juge unique est généralisée en matière de contentieux des étrangers, cette réforme sera immédiatement étendue à d'autres catégories de requérants qui ont été d'ores et déjà listés : les handicapés, les chômeurs, les bénéficiaires des aides au logement, les élèves de l'enseignement...

Le Chef de la mission d'inspection des juridictions administratives et le Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat chargée des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel avaient invité les représentants du SJA et de l'USMA le 7 juillet 2005 afin de nous présenter les réflexions définitives du groupe de travail sur le juge unique, mis en place par le Conseil d'Etat. Un avant projet de décret nous a été remis à cette occasion « afin que nous puissions y réfléchir au cours de l'été 2005. »

Ce projet vise à réformer l'article R 222-13 du CJA sur le juge unique de première instance statuant avec intervention d'un commissaire du gouvernement.

Les représentants du Conseil d'Etat ont justifié cette réforme par la nécessité de faire face à l'accroissement du contentieux et éviter le développement d'une « fausse collégialité » susceptible d'apparaître lorsque la norme devient excessive. Ils ont insisté sur le fait que cette procédure, qui assure actuellement le traitement de 8 à 10% des affaires, est plus développée au niveau judiciaire civil.

La réforme proposée porte sur les points suivants :

- ▶ suppression de la condition de grade pour pouvoir statuer en qualité de juge unique : mais il semble, après discussion, qu'une condition d'ancienneté pourrait être maintenue ;
- ▶ toilettage du texte : suppression de deux rubriques correspondant au contentieux du service national et des rapatriés ;
- ▶ retrait de deux contentieux complexes de la liste : les déclarations de travaux et les tableaux d'avancement et listes d'aptitude ;
- ▶ ajout de l'ensemble du contentieux des créances non fiscales « tendant au versement ou à la décharge d'une somme d'argent », au-delà donc des seules actions indemnitaires, le seuil étant porté à 10.000 euros, le contentieux des permis de conduire et celui afférent à certaines décisions d'urbanisme : les certificats de conformité et d'urbanisme et les déclarations de clôture ;
- ▶ ajout de nouvelles matières, plus sensibles, correspondant à des contentieux de masse, les jugements y afférents demeurant soumis à la possibilité d'appel devant les CAA : les refus de séjour, l'ensemble du contentieux des aides au logement et à l'habitat (et pas uniquement celui des APL), les recours dirigés contre les décisions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les refus

d'attribution de la carte de grand invalide civil (GIC), les décisions administratives prises à l'égard des chômeurs, et les litiges relatifs à la situation individuelle des élèves de l'enseignement du premier et du second degré, à l'exclusion des mesures disciplinaires ;

Les représentants du SJA ont souligné que cette énumération stigmatise des populations défavorisées : les étrangers, les handicapés, les pauvres et les chômeurs, et enfin les élèves..., et que les associations intervenant en ces domaines ne manqueront pas de dénoncer l'instauration d'une « justice administrative d'exception ou à deux vitesses » si ce projet était adopté.

Nous avons enfin réfuté l'argument selon lequel un élargissement du champ d'intervention du juge unique serait de nature à alléger la charge du juge collégial, puisque l'objectif recherché est d'accroître la capacité de jugement sans augmentation des moyens. Et nous avons demandé en quoi cette nouvelle organisation serait susceptible de libérer du temps aux rapporteurs ?

Le SJA vient d'apprendre en avril 2006 que ce projet de décret a été officiellement adressé par le Garde des sceaux, ministre de la justice, au Conseil d'Etat en vue de son examen par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs des cours administratives d'appel.

Et c'est uniquement parce que le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration comporte des dispositions ayant de forte incidence en la matière que ce projet de décret n'a pas encore été soumis à cette instance.

c) Au regard de la préservation d'une véritable justice administrative de qualité en première instance (cf extraits de l'exposé présenté par le président du SJA lors d'un entretien avec le vice-président du Conseil d'Etat le 19 avril 2006) :

« Un procès administratif présente une nature particulière : les deux parties sont dans la plupart des cas totalement déséquilibrées. Le juge administratif a en premier lieu pour mission de rétablir une égalité des armes, un débat contradictoire de qualité, pour déboucher sur une décision impartiale ayant suffisamment d'autorité pour s'imposer à des administrations parfois très puissantes. Les tribunaux administratifs sont par nature depuis leur création des juridictions collégiales, comme l'étaient avant eux les conseils de préfecture. Cela explique leur ressort le plus souvent régional. Et c'est ainsi qu'ils sont parvenus à se faire respecter des administrations locales de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. La collégialité est le garant de la légitimité et de l'autorité des tribunaux administratifs. Un juge judiciaire n'est pas confronté à une situation identique.

Ce principe essentiel de la collégialité, gravé en lettres d'or au début du code de justice administrative (CJA), doit être préservé. Il est affiché dans les textes et doit demeurer la réalité. Les tribunaux administratifs sont quantitativement le cœur du dispositif de jugement des litiges administratifs : seule une très faible partie de ces litiges sont frappés d'appel ou de cassation. Les tribunaux administratifs doivent demeurer de véritables juridictions, c'est à dire structurées par ce principe de la collégialité, et non par une organisation émiettée en juges uniques. Les tribunaux administratifs ne doivent pas être considérés comme de simples structures de filtrage

« semi-juridictionnelles » du contentieux administratif destinées à constituer un simple rempart de protection pour les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat. Les tribunaux administratifs ne doivent pas être transformés en des tribunaux d'instance administratifs.

Je voudrais réfuter trois séries d'arguments pour compléter ces propos liminaires :

Le juge unique existerait déjà ?

Le fait que les 2/3 des décisions rendues par les tribunaux administratifs le sont actuellement par des juges uniques, ce dont il faut d'ailleurs se préoccuper, ne constitue pas encore une véritable exception à ce principe de la collégialité. Le champ d'intervention du juge unique ne recouvre actuellement que trois séries d'hypothèses, les deux premières n'ayant d'ailleurs jamais été critiquées par le SJA :

- ▶ en cas d'urgence, pour prendre des mesures conservatoires, provisoires ou d'instruction : il est vrai que l'effectivité d'un dispositif de référés suppose la possibilité d'intervention d'un juge unique (qui doit cependant savoir renvoyer les affaires délicates en formation collégiale...)
- ▶ pour clore une instance sans intervenir sur le fond du litige : en cas d'incompétence de la juridiction saisie, désistement, non lieu, ou irrecevabilité manifeste ;
- ▶ lorsque l'enjeu du litige est faible, ne touche pas aux droits et libertés fondamentales, et que la solution à adopter se définit aisément. La liste actuelle est en discussion car toutes les rubriques ne correspondent pas à des litiges simples : ex : en matière de contentieux de la fonction publique ou de pensions. Il est utile d'ajouter que le fait que le contentieux des reconduites à la frontière soit jugé par un juge unique ne constitue pas une véritable exception conceptuelle au principe de la collégialité, puisque la mesure de reconduite est le plus souvent la simple conséquence, on pourrait dire l'accessoire, d'un refus de titre de séjour, dont la légalité demeure en l'état du droit positif appréciée par une formation collégiale.

La collégialité dans les tribunaux administratifs serait fictive ?

J'entends dire parfois qu'il n'est pas si grave de remettre en cause la collégialité qui existe dans les tribunaux administratifs, dans la mesure où il s'agirait d'une fausse collégialité. Ceci est peut être vrai dans certaines juridictions judiciaires, y compris en appel, mais c'est totalement faux au niveau des tribunaux administratifs. Il convient d'ajouter que même dans l'hypothèse où le président de la formation de jugement, où l'assesseur se bornent à opiner, leur simple présence joue néanmoins un rôle essentiel. Ce n'est pas du tout la même chose que de juger seul, ou pour un rapporteur d'exercer son office sous le regard de ses pairs.

Il est à noter, ce qui est préoccupant, que nous avons eu l'impression récemment d'avoir des difficultés à présenter l'éloge de la collégialité et les dangers du juge unique à la Chancellerie, car la justice judiciaire semble avoir intériorisé un mode de fonctionnement axé sur le juge unique et une fausse collégialité. Ces conditions de fonctionnement de la justice judiciaire ne nous paraissent pas constituer un modèle.

Le juge unique serait un mal nécessaire ?

Parce que les flux contentieux augmentent, parce que les moyens de la justice administrative sont limités, parce qu'il n'est peut être pas indispensable de toujours mettre en œuvre l'ensemble des principes traditionnels, qui seraient trop luxueux vis-à-vis de certains litiges, ou de certains requérants ...

Raisonnement ainsi c'est considérer que l'on ne peut agir sur ces deux paramètres, les flux et les moyens, c'est accepter le fait que la loi programme sur la justice votée en 2002 serait implicitement abandonnée, comme les précédentes, et accepter de dévaloriser la qualité de la justice. En utilisant cet argument qui s'appliquerait à la justice de masse, on affaiblit l'idée même de justice et l'on fait surgir la notion très dangereuse d'une justice administrative à plusieurs vitesses.

Je suis en outre très inquiet lorsque j'entends dire qu'il ne serait pas si grave de confier un contentieux au juge unique lorsque le taux d'annulation ne serait que de 15 à 20%. On pourrait donc presque se satisfaire d'une erreur administrative sur cinq ? Qu'en penseraient les intéressés ? »

L'abandon de la collégialité nous paraît constituer un danger majeur pour les tribunaux administratifs ; et entamer leur crédibilité c'est aussi porter atteinte à l'image de l'ensemble de la justice administrative.

2.2. Le Gouvernement n'ose pas afficher ses conceptions en la matière

Le Garde des sceaux s'est récemment exprimé en faveur du juge unique en matière de contentieux des étrangers, mais les différents échelons gouvernementaux nous disent ne pas avoir encore arbitré la question, que ce sujet serait purement technique, devrait être appréhendé au sein de la justice administrative, c'est-à-dire par le Conseil d'Etat.

Le SJA a été reçu au cours des derniers jours par les conseillers du Premier ministre, du Garde des sceaux, ministre de la justice et du ministre de l'intérieur. Tous, et en particulier ceux de M. Nicolas SARKOZY, insistent sur le fait que le projet de loi sur l'immigration est totalement neutre au regard de cette question de la collégialité ou du juge unique, et que ce texte n'aurait d'ailleurs pas vocation à l'aborder.

Cette présentation politique révèle la gêne éprouvée par le gouvernement face à ce sujet. L'explication politique est simple : le ministère de l'intérieur souhaite que ce sujet, qui lui paraît glissant, ne pollue pas le débat parlementaire sur la loi relative à l'immigration.

Les autorités ministérielles soutiennent finalement que ce sujet ne serait pas législatif mais devrait être librement défini par décret au sein des juridictions administratives par le Conseil d'Etat.

Si cette thèse était juridiquement fondée, ce que conteste le SJA (cf développement figurant ci-après), on ne comprend pas alors pourquoi la version du projet de loi adoptée lors du comité interministériel du 9 février 2006 optait subrepticement en

faveur du juge unique. Et on ne comprend pas non plus pourquoi le Parlement va être appelé à statuer sur toute une série de dispositions procédurales qui devraient alors elles mêmes relever d'un décret (notamment la question du délai de recours, ou celle du délai imparti au juge pour statuer).

Il est par ailleurs surprenant d'observer que le Gouvernement considère officiellement que « la question doit être réglée au sein des juridictions administratives » alors que le décret évoqué sera signé par le Gouvernement, et qu'il a d'ores et déjà été transmis par le Garde des sceaux, ministre de la justice au Conseil d'Etat.

2.3. C'est au Parlement qu'il appartient de trancher cette question

Le SJA estime que cette question fondamentale du juge unique ou du juge collégial est par nature éminemment politique, et qu'elle doit donc être tranchée par le Parlement et non, de façon subreptice, au niveau d'un simple décret d'application. Nous estimons par ailleurs qu'une décision expresse du Parlement sur ce point s'impose juridiquement.

Le Gouvernement a fait connaître au Syndicat de la Juridiction Administrative, que le soin de déterminer les formations de jugement compétentes en matière de litiges concernant les étrangers était laissé au pouvoir réglementaire et ne pouvait être discuté au stade de la discussion législative. Cette attitude n'est pas acceptable.

La compétence du législateur est affirmée par l'un des premiers articles du code de justice administrative, l'article L 3, le législateur – qui est donc bien compétent – a solennellement affirmé que « les jugements sont rendus en la forme collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi ». Cette disposition manifeste qu'il s'agit d'un principe de base posé par la loi. C'est pour cela que les formations de jugement du Conseil d'Etat sont fixées par la loi (article L 122-1 du code de justice administrative).

La détermination des formations de jugement fait partie des règles constitutives d'une juridiction. Alors que le Gouvernement soutient qu'elle relève du pouvoir réglementaire, le projet de loi lui-même prévoit d'ailleurs que les recours sont présentés « **devant le tribunal administratif** », soit la juridiction elle-même, et non, comme il est précisé par la loi, s'agissant des arrêtés de reconduite à la frontière, par le « président du tribunal administratif » ou son délégué (terme qu'il est prévu de modifier pour tenir compte de la possibilité qui sera ouverte aux magistrats honoraires de siéger pour statuer dans cette matière).

S'agissant du contentieux des étrangers, le législateur s'est toujours reconnu compétent pour déterminer la composition des formations de jugement.

Jusqu'en 2006, tous les textes modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945 ont comporté, comme celui-ci, des dispositions de valeur législative concernant le contentieux des étrangers.

Le Gouvernement n'a jamais pris aucune disposition réglementaire portant sur la composition des formations de jugement en ce qui concerne les étrangers.

Le législateur ne peut être conduit à nier sa propre compétence en ne prenant pas parti sur la nature du juge, collégial ou statuant seul, sans encourir un grief d'incompétence négative. Il lui appartient de déterminer lui-même les formations de jugement compétentes, notamment en appel (le projet de loi, à cet égard, prévoit la suppression de la disposition législative qui organise actuellement l'appel des jugements statuant sur les recours dirigés contre les arrêtés de reconduite à la frontière et ne prévoit aucune disposition sur l'appel en ce qui concerne les litiges portant sur les décisions de refus de titre de séjour et d'obligation de quitter le territoire).

a) Elle ne peut s'appuyer sur le fait que la procédure contentieuse relève du domaine réglementaire

Non seulement la détermination des formations de jugement ne constitue pas à proprement parler une règle de procédure, mais fait partie des règles constitutives d'une juridiction, mais encore le projet de loi lui-même entre dans le détail de la procédure contentieuse :

- c'est ainsi que l'article 41 prévoit le délai de recours ouvert contre les décisions de refus de titre de séjour, d'obligation de quitter le territoire et de fixation du pays de destination ;
- il prévoit même que ces recours sont présentés devant le **tribunal administratif** ;
- il précise que le recours est suspensif, tout en ne faisant pas obstacle au placement en rétention ;
- il précise le délai dans lequel le **tribunal administratif** doit statuer ;
- il fixe la procédure applicable, laquelle relève de la loi (article L 512-2) ;
- il détermine le délai dans lequel doivent être jugées les conclusions concernant les deux décisions d'obligation de quitter le territoire et de fixation du pays de destination en cas de placement en rétention ;

L'article 58 du projet de loi retient une nouvelle rédaction de l'article L 776-1 du code de justice administrative qui entre dans le détail de la procédure administrative contentieuse (article non examiné au préalable par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, car il est apparu après l'avis émis par l'assemblée générale du Conseil d'Etat).

b) Au reste, s'agissant du contentieux des étrangers, le législateur s'est toujours reconnu compétent pour statuer tant en matière de procédure, comme c'est encore largement le cas, qu'en ce qui concerne la composition des formations de jugement.

Le projet de loi ne touche presque pas à l'article L 512-2 du CESEDA. Les seules modifications concernent les mots renvoyant au juge statuant seul (« le magistrat qu'il désigne à cette fin.... » au lieu de « son délégué » et « au magistrat désigné à cette fin » au lieu de « à son délégué »), du fait de l'article 58, qui modifie l'article L 222-1 du code de justice administrative.

Ainsi le législateur est-il bien compétent pour statuer sur la formation de jugement puisqu'aussi bien il statue effectivement sur celle-ci à l'article 42 du projet de loi : or, à suivre le Gouvernement, il ne pourrait le faire en ce qui concerne l'article 41.

Jusqu'en 2006, tous les textes modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945 (et ils ont été nombreux) ont comporté, comme celui-ci, des dispositions de valeur législative concernant le contentieux des étrangers.

C'est ainsi que la loi du 26 novembre 2003 a porté le délai pour statuer en matière de reconduite à la frontière de 48 à 72 heures.

C'est ainsi que la loi du 10 janvier 1990 a prévu les dispositions relatives au recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière, qui sont toujours en vigueur (codifiées sous l'article L 512-2 du CESEDA) :

- le délai de recours contre les arrêtés ;
- le fait que le président du tribunal administratif ou son délégué statue dans le délai de 48 h (porté à 72h) ;
- la publicité de l'audience, qui a lieu sans conclusions du commissaire du gouvernement ;
- le caractère suspensif du recours ;
- les modalités d'appel (délai, juge d'appel, caractère non suspensif).

Aucune disposition réglementaire autre que des décrets d'application n'a jamais été prise s'agissant de la procédure contentieuse applicable aux étrangers.

c) Le Gouvernement s'abrite derrière une analyse résultant de l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat sur le caractère réglementaires des dispositions relatives à la procédure administrative contentieuse.

Le SJA ne dispose pas de cet avis.

Cependant celui-ci ne tient compte ni de ce que les règles de composition des formations de jugement constituent des règles constitutives des juridictions, ni de ce qu'elles touchent nécessairement aux garanties d'indépendance et d'impartialité des juridictions.

Surtout cet avis intervient à un moment où aucune règle constitutionnelle n'a été modifiée et où le seul changement intervenu est celui induit par le récent transfert réalisé en 2004 par le décret prévu à l'article L 512-2, transférant l'appel des jugements de reconduite à la frontière aux présidents des cours administratives d'appel ou à un membre de cette cour désigné par lui.

C'est la première fois que le juge d'appel n'est plus le Conseil d'Etat. C'est la première fois que le Conseil d'Etat estime que le pouvoir réglementaire est compétent pour déterminer les règles de composition des formations de jugement de première instance et d'appel.

C'est ainsi que le projet de loi a supprimé au maximum les allusions à la composition des formations de jugement de première instance (mais restent la composition de la formation compétente en matière de reconduite à la frontière et l'emploi du mot

« tribunal administratif » et non pas « président du tribunal administratif » en ce qui concerne les décisions de refus de titre de séjour, d'obligation de quitter le territoire et de fixation du pays de destination).

C'est ainsi également que le projet de loi (article 44) prévoit la suppression de l'article L 512-5 prévoyant le délai, le juge d'appel et le caractère non suspensif de l'appel . (article non examiné au préalable par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, car il est apparu après l'avis émis par l'assemblée générale du Conseil d'Etat).

d) Le Conseil d'Etat se pose comme le meilleur défenseur du juge collégial...

Il reconnaît la supériorité de la collégialité sur le juge statuant seul. Il reconnaît qu'il est préférable de juger collégalement. Cependant il considère que les faits sont tels qu'il est nécessaire de décider, par voie réglementaire, de transférer au juge statuant seul l'ensemble du contentieux des étrangers mais également d'autres contentieux appelés « contentieux de masse » (il s'agit des litiges relatifs aux demandeurs d'emploi, aux personnes handicapées, aux demandeurs d'aides au logement, aux élèves en difficulté et d'autres contentieux tels que celui des titulaires de permis de conduire).

Aucune argumentation relative à l'amélioration des conditions dans lesquelles sera rendue la justice administrative n'est mise en avant.

La seule considération mise en avant est celle de la rapidité accrue de la procédure. Celle-ci n'a été ni démontrée ni établie. Aucune tentative de démontrer qu'un juge statuant seul statue, par principe, plus vite qu'un juge collégial n'a été faite. Ceci paraît ressortir d'une évidence qui est sans doute celle d'un statisticien plus que celle d'un magistrat.

Les inconvénients éventuels d'une procédure relevant d'un juge statuant seul n'ont fait l'objet d'aucune recherche particulière. Ces mesures ont été préparées par un groupe de travail qui s'est réuni en 2005.

Les pistes de réflexion en ont été oralement présentées aux organisations syndicales en juillet 2005. Les principales conclusions en ont été brièvement exposées oralement, dans le cadre des questions diverses, et à la demande du SJA, au cours du dernier Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui a eu lieu le 19 avril 2006.

Aucun document n'a été transmis aux organisations syndicales. Aucun rapport ne semble avoir été rédigé : c'est la réponse qui a été faite au SJA. En revanche il semble qu'un texte réglementaire soit en préparation : ce texte ne fait l'objet d'aucune concertation à ce stade. En outre il n'est pas porté à la connaissance du législateur.

La décision de recourir à un juge statuant seul n'a pas été officiellement annoncée aux organisations syndicales avant le 19 avril 2006, date à laquelle au cours d'un entretien avec le Vice-Président du Conseil d'Etat, celui-ci a annoncé au SJA que le

Conseil d'Etat avait décidé de demander au Gouvernement de mettre en application les conclusions du groupe de travail.

Au cours des entretiens avec les cabinets du ministre de l'intérieur, du Garde des Sceaux et du Premier ministre, aucune décision en ce sens n'a été annoncée au SJA.

Le Syndicat de la Juridiction Administrative, réel défenseur du juge collégial, demande à l'Assemblée nationale de retenir sa compétence et d'adopter les nouvelles dispositions :

- en prévoyant expressément que le contentieux des décisions prévues à l'article L 512-1 soit confié au juge collégial ;
- en prévoyant la suppression de l'article 44 du projet de loi relatif au régime de l'appel.

e) Les dispositions relatives à la composition des formations de jugements sont-elles de nature réglementaire ?

Il convient de répondre à cette interrogation par une autre interrogation : l'article L 3 du code de justice administrative, le premier à contenir une règle relative aux juridictions, est-il de nature législative ?

Et par encore une autre : l'article L 122-1 du code de justice administrative, qui prévoit les formations de jugement du Conseil d'Etat, relève-t-il de la compétence du législateur ?

L'article L 222-1 prévoit que « *les jugements des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont rendus par des formations collégiales, sous réserve des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* ». Cet article est-il législatif ?

« Dans la mesure où les règles d'organisation d'une juridiction sont déterminantes du type qui est le sien, elles ont le caractère de règles constitutives. C'est au législateur qu'il appartient de les édicter et de les modifier. Ont le caractère de règles constitutives celles dont résulte le caractère collégial ou non collégial d'une juridiction. Une loi serait nécessaire pour transformer les tribunaux administratifs en juridictions à juge unique. Et c'est effectivement par la loi (celle du 8 février 1995) que certains litiges relevant de ces tribunaux ont été attribués à un juge statuant seul. Et actuellement c'est une disposition législative (article L 3) qui énonce que « les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi ». (René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, § 157)

Cet auteur que je viens de citer n'a aucune hésitation quant à la compétence du législateur.

D'autres auteurs commentent ainsi le texte de l'article L 3 : « *Il s'agit d'une règle fondamentale de notre système judiciaire à laquelle il ne peut être dérogé que par voie législative* ». (CODE COMMENTE LITEC)

D'autres auteurs font remarquer que le principe de collégialité n'a pas valeur constitutionnelle mais qu'on peut cependant estimer qu'il a au moins valeur

législative. (Louis FAVOREU et Loïc PHILIP Grandes décisions du Conseil constitutionnel, 27-6°).

Un autre auteur rappelle que *la répartition des compétences est fonction des règles de valeur constitutionnelle et non de la loi ordinaire*. (Bruno GENEVOIS, jurisprudence du Conseil constitutionnel, principes directeurs).

Or, il a été dit qu'à partir des conclusions du groupe de travail présidé par M. Durand-Viel sur la définition de nouvelles matières susceptibles de relever de la compétence du juge statuant seul en application de l'article R 222-13 du code de justice administrative qu' « *il n'est pas à exclure que certaines décisions prises dans le domaine du droit des étrangers relèveront de ces matières, et la vérité oblige à dire qu'il s'agit même d'une éventualité assez probable. Il convient toutefois de souligner que cette question est, en elle-même, distincte de celle de la création d'une nouvelle procédure contentieuse et que le projet de loi n'a pas pour objet de trancher ce débat* ».

Il a en outre été précisé qu'une disposition législative serait nécessaire pour déroger à l'article L 7 du code de justice administrative et que la collégialité n'était pas à l'ordre du jour.

Quant au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, il a dit que « *le projet de loi n'a pas l'intention, ni dissimulée, ni expresse, de se prononcer sur la compétence du juge statuant seul* ».

L'analyse ainsi développée est d'autant plus contestable que les discussions avec les cabinets ministériels qui ont été conduites depuis l'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres font ressortir trois points :

- le Gouvernement indique n'avoir pas pris aucun parti sur la collégialité dans le cadre de ce projet ;
- il précise que le Conseil d'Etat a estimé que cette question ne relevait pas du domaine de la loi ;
- il indique qu'un projet de décret lui a déjà été soumis alors même que l'actuel projet de loi n'a pas été discuté par le Parlement.

Le projet de loi a scrupuleusement cherché à faire disparaître non seulement les dispositions qui pouvaient laisser penser qu'il prenait parti sur la composition de la formation de jugement de première instance et d'appel, mais a même prévu la suppression des actuelles dispositions spéciales régissant l'appel.

Ce désaccord est encore accentué par l'accueil réservé par le Gouvernement à la proposition d'amendement présentée par le SJA en vue d'affirmer par la loi que le tribunal statue collégialement sur les litiges relatifs au titre de séjour.

Pour résumer, le débat est actuellement fermé : le Gouvernement se réfère à l'avis rendu par le Conseil d'Etat, il estime qu'il tranchera la question le moment venu, en feignant de croire que rien n'est tranché, le Parlement fait confiance au Gouvernement. Et si rien ne change, tout changera dans les tribunaux administratifs sans même que le Parlement ne se soit prononcé.

Cette question ne peut être éludée et mérite un examen en aval du ou des prochains projets de décret qui pourraient être présentés au Conseil supérieur. Et pour trois raisons.

- 1) La loi qui doit être votée court le risque d'un grief d'incompétence négative du fait de la négation par le législateur de la valeur législative du principe de collégialité.
- 2) Les garanties du justiciable seront très largement diminuées du fait même de l'abandon de fait du principe de collégialité.
- 3) L'indépendance même de la juridiction administrative est remise en question.

On veut une juridiction efficace et rapide avec des magistrats performants. Nous pouvons assurer ce résultat, surtout si les moyens suivaient.

Mais nous ne voulons pas sacrifier la crédibilité de la juridiction administrative sur l'autel d'une violation des principes constitutionnels et en réalité de l'incapacité de l'Etat à doter la France d'une justice administrative disposant des moyens nécessaires à sa mission.

Le SJA souhaite, notamment, que le Parlement se prononce expressément en faveur de la préservation de l'intervention des formations collégiales des tribunaux administratifs. Une généralisation du juge unique serait de nature à porter atteinte à la crédibilité et à l'autorité de ces juridictions vis à vis du ministère de l'intérieur, en cette matière très sensible qui touche aux droits et libertés fondamentales.

En décidant d'intervenir subrepticement par la voie d'un simple décret, dont le projet a été transmis au Conseil d'État avant le vote de la loi sur l'immigration, le Gouvernement s'expose au risque juridique d'une censure de cette loi par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative, puis de cette mesure réglementaire d'application par le Conseil d'État pour incompétence ou, en tout état de cause, pour non respect des dispositions législatives consacrant, sous réserves d'exceptions limitées - ce qui ne sera plus le cas - le principe de la collégialité.

4. La liste des amendements suggérés par le SJA

Le Syndicat de la Juridiction Administrative souhaite tout particulièrement que l'Assemblée nationale retienne sa compétence et adopte de nouvelles dispositions :

- en précisant **les termes liés à l'éloignement du territoire français** ;
- en prévoyant expressément que le contentieux des décisions prévues à l'article L 512-1 soit confié au juge collégial : le texte préciserait que « le tribunal administratif statue **collégalement** » ;
- en prévoyant la suppression de l'article 44 du projet de loi relatif au régime de l'appel et en ajoutant la disposition suivante : « **Le jugement rendu par le tribunal administratif statuant collégalement sur les décisions de refus**

de titre de séjour est susceptible d'appel dans un délai de deux mois devant la cour administrative d'appel territorialement compétente » ;

- en précisant le rôle du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans la **désignation des magistrats honoraires** ;
- en maintenant le **caractère suspensif des recours en Guadeloupe** ;

4.1. Préambule : Préciser les termes liés à l'éloignement du territoire français

a) Le système actuel distingue sans aucune ambiguïté les décisions prises par les préfets visant à reconduire à la frontière les étrangers sans titre de séjour (APRF) et les décisions prises par les préfets concernant les étrangers demandeurs de titre de séjour ou de renouvellement de titre de séjour.

Ces dernières comportent, en cas de refus, une invitation à quitter le territoire (IQT) qui ne constitue pas une décision faisant grief (c'est-à-dire qu'elle ne peut pas faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif).

Les décisions de refus ont pour effet, une fois écoulé le délai d'un mois ouvert par l'invitation à quitter le territoire, de faire entrer l'étranger dans l'un des cas de l'article L 511-1 du CESEDA dans lesquels un étranger peut être reconduit à la frontière.

Ces décisions de refus n'ont pas, par elles-mêmes, pour objet d'ordonner la reconduite à la frontière.

b) L'économie du PLII change radicalement cette distinction :

- rien n'est changé pour les APRF ;
- en revanche les décisions de refus de titre de séjour (RTS) peuvent être assorties à la fois d'une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et d'une décision fixant le pays de destination (DFP).
- les décisions simples de refus de titre de séjour peuvent également continuer à être prises (notamment dans le cas où un étranger ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement).

Il en résulte, uniquement sur le plan de la terminologie, une possibilité de confusion dans la mesure où, selon le cas, dans le PLII, des termes différents (ceux qui viennent d'être utilisés) ou des termes généraux (« mesure de reconduite à la frontière » - articles 43, 45, 48, 56 du PLII -) ou un terme inapproprié (« l'arrêté de reconduite à la frontière pris en application des articles L 511-1 à L 511-3 » - article 43 du PLII) sont utilisés pour des procédures différentes mais qui ont des effets très proches en ce qui concerne les étrangers : ceux-ci peuvent être reconduits à la frontière sans qu'il y ait un nouvel acte après une RTS + OQTF + DFP alors que précédemment un APRF était nécessaire dans toutes les hypothèses.

c) Proposition du SJA : Il serait utile de prévoir un terme approprié à chacune des procédures et de le lui réserver :

- APRF : ce terme serait réservé aux seules décisions visant des étrangers sans titre, prises indépendamment d'un refus de titre (soit qu'aucune demande de titre n'a été faite, soit que l'étranger a dans le passé déjà fait l'objet d'une décision simple de refus de titre de séjour) ;
- OQTF : ce terme serait réservé aux seules décisions accompagnant un refus de titre de séjour ;
- DFP : ce terme caractérise une décision implicite ou expresse (elle sera nécessairement expresse pour les RTS + OQTF + DFP puisqu'elle est prévue par la loi) qui accompagne l'APRF (cette décision distincte peut toutefois être différée dans le temps ; son régime contentieux suit celui de l'APRF) ou l'OQTF, dont elle est inséparable (que ce soit en termes de prise de décision ou de contentieux).

En revanche le terme générique « arrêté de reconduite à la frontière » et « mesure de reconduite à la frontière », source de confusions, serait à proscrire et à remplacer par « mesure d'éloignement » (Voir à cet égard l'article 53 du PLII).

4.2. ARTICLE 41 : AMENDEMENT : « Affirmer avec vigueur la préservation de la collégialité en première instance »

Exposé des motifs

Le PLII prévoit une nouvelle décision de refus de titre de séjour (RTS) pouvant être assortie à la fois d'une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et d'une décision fixant le pays de destination (DFP).

L'article 41 qui l'institue vise à modifier considérablement l'équilibre entre les décisions prises actuellement par le préfet qui tendent à ordonner la reconduite à la frontière des étrangers et celles qui statuent sur les refus de titre de séjour et, par voie de conséquence, l'équilibre entre les recours formés contre les unes et les autres.

Il faut d'ailleurs préciser que le taux actuel de recours varie du simple au double selon qu'il s'agit d'un arrêté de reconduite à la frontière (APRF) ou d'un refus de titre de séjour (exactement : 38% et 24 %). Le taux de recours contre les RTS + OQTF + DFP sera très probablement plus proche de 38% que de 24%.

Dans le système actuel seuls relèvent du juge statuant seul en urgence les recours dirigés contre les APRF. Ceux-ci devraient diminuer par le remplacement quasi intégral des APRF notifiés par voie postale par les nouvelles décisions appelées à s'y substituer RTS + OQTF + DFP.

La rédaction actuelle de l'article 41 (second alinéa du futur article L 512-1 du CESEDA) prévoit : « *Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine* ».

Cette rédaction entend réserver le jugement de ces affaires au juge collégial. En effet la rédaction actuelle de l'article L 512-2, pour les recours contre les APRF, est la suivante : « Le président ou son délégué statue dans un délai de 72 heures ».

Rédaction de l'amendement :

A l'alinéa 3, après les mots « Le tribunal administratif statue », ajouter : « collégalement ».

4.3. Article 44 : Amendement « Prévoir les modalités d'appel des jugements rendus sur les recours dirigés contre les arrêtés de reconduite à la frontière, contre les refus de titre de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français et d'une décision fixant le pays de destination et contre les refus de titre de séjour »

Exposé des motifs

En ce qui concerne les reconduites à la frontière :

Le système actuel de l'appel des jugements rendus sur les recours dirigés contre les APRF vient d'être modifié. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les cours administratives d'appel sont compétentes en appel, alors que depuis quinze ans le Conseil d'Etat avait eu cette compétence. Il y consacrait plus du tiers de son activité.

Les cours administratives d'appel n'atteignent pas encore ce chiffre sur le plan national, mais les cours administratives d'appel de Paris et de Versailles y consacrent une grande partie de leur activité et déjà la CAA de Paris, en 2005, a rendu la moitié de ses décisions en matière d'APRF.

Alors que le projet soumis l'avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) ne comportait pas de disposition supprimant toute référence à l'appel, le projet de loi a ôté les dispositions existantes : l'ensemble des mesures concernant l'appel a été retiré du projet de loi.

Devant le CSTACAA, il n'avait jamais été question de modifier, dans le cadre du projet de loi, la procédure applicable aux recours dirigés contre les APRF.

Pourtant l'article 44 du projet, de façon étonnante, supprime purement et simplement l'article L 512-5 du CESEDA qui avait repris les dispositions du IV de l'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (dont le texte est repris à l'actuel article L 776-1 du code de justice administrative – CJA -).

Il s'agit clairement de la volonté de déclasser cette mesure, prévoyant que l'appel est formé devant un juge statuant seul, et de transférer au pouvoir réglementaire le soin de prévoir la composition de la formation de jugement d'appel.

Ce déclassement ne peut être admis : la collégialité constitue le premier principe de la justice administrative qui est affirmé par **l'article L 3 du CJA : Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi.**

En ce qui concerne les refus de titre de séjour et les décisions subséquentes (obligation de quitter le territoire français, décision fixant le pays de destination) :

Actuellement toutes les décisions de refus de titre de séjour relèvent en principe d'un jugement rendu par les formations collégiales, sous réserve des ordonnances pouvant être prises dans des cas prévus par l'article R 222-1 du code de justice administrative (tels qu'un non lieu, un désistement ou une irrecevabilité manifeste).

Le projet prévoit déjà à l'article 41 qu'en cas de rétention les décisions de refus de titre de séjour accompagnées d'une obligation de quitter le territoire français et d'une décision fixant le pays de destination, un juge statuant seul prendra une décision en 72 heures, en se référant aux actuelles dispositions de l'article L 512-2 du CESEDA.

Il prévoit donc la formation de jugement en cas d'urgence liée à la rétention.

Il ne la prévoit pas en l'absence de rétention, sous le prétexte que le législateur n'est pas compétent pour déterminer la formation de jugement : or, comme il vient d'être dit, c'est la loi qui fixe non seulement la composition de la formation de jugement en cas d'urgence, mais même l'ensemble de la procédure dérogatoire applicable.

Si la procédure contentieuse relève en principe de la compétence réglementaire, il ne peut en être de même de la composition de la formation de jugement qui relève de la compétence du législateur. C'est pour cette raison que l'article L 3 du code de justice administrative énonce le principe que **Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi.**

Par le jeu de la codification, un article L 222-1 a prévu que « *les jugements des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont rendus par des formations collégiales, sous réserve des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* », mais cette disposition ne peut avoir pour objet d'enlever au législateur sa compétence pour déterminer lui-même la composition de formation de jugement d'une manière générale et spécialement en matière de litiges relatif aux étrangers, qui touchent aux libertés.

Jusqu'à présent tous les textes de loi concernant les étrangers ont expressément prévu la composition des formations de jugement.

Aucun décret simple n'a prévu de formation de jugement relatif au contentieux des étrangers ou en matière de libertés.

Dès lors qu'un jugement est rendu par le tribunal administratif statuant collégalement sur les décisions de refus de titre de séjour, l'appel doit être porté dans le délai ordinaire, soit deux mois, devant la cour administrative d'appel territorialement compétente. »

Rédaction de l'amendement

- I. Supprimer le texte actuel de l'article 44.
- II. L'article 44 est remplacé par les dispositions suivantes : Après les deux alinéas de l'article L 512-5 du CESEDA, ajouter l'alinéa suivant :

« Le jugement rendu par le tribunal administratif statuant collégalement sur les décisions de refus de titre de séjour est susceptible d'appel dans un délai de deux mois devant la cour administrative d'appel territorialement compétente. »

4.4. ARTICLE 58 DU PLII : AMENDEMENT : Le rôle du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans la désignation des magistrats honoraires

Exposé des motifs

Tous les magistrats siégeant dans les tribunaux administratifs font l'objet de propositions émanant du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en ce qui concerne le déroulement de leur carrière.

Aucun motif ne justifie que le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne soit pas appelé à faire des propositions en ce qui concerne le maintien en activité au-delà de la limite d'âge des magistrats souhaitant continuer une activité par vacations relative au contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière.

Rédaction de l'amendement

Ajouter au troisième alinéa après les mots : « sur une liste arrêtée par le vice-président du Conseil d'Etat », les mots : « pris sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ».

4.5. Article 67 du PLII : Amendement « Maintenir le caractère suspensif des recours en Guadeloupe »

Exposé des motifs

Le projet de loi prévoit d'étendre pour une durée de cinq ans le caractère non suspensif des recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière et contre les décisions nouvelles prévues à l'article 41 du projet de loi : refus de titre de séjour (RTS) pouvant être assortie à la fois d'une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et d'une décision fixant le pays de destination (DFP).

Ainsi non seulement les étrangers en situation irrégulière ne bénéficieront plus de l'effet suspensif du recours s'agissant de l'exécution de la mesure d'éloignement, mais il en sera de même d'un étranger qui n'était pas en situation irrégulière mais se voit opposer une décision lui refusant un titre de séjour et se maintient sur le territoire au-delà d'un délai d'un mois.

Le dispositif applicable en raison d'une situation spécifique en Guyane et à Saint-Martin est envisagé en raison d'un quasi-doublement du nombre des arrêtés de reconduite à la frontière entre 2003 et 2005 : en métropole, la progression a également été très importante.

Il faut indiquer que le taux d'annulation des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière est significatif en Guadeloupe.

La situation observée en Guadeloupe ne justifie pas, même pour une durée limitée, une mesure aussi exceptionnelle que celle actuellement en vigueur en Guyane et à Saint-Martin.

Rédaction de l'amendement

Supprimer l'article 67.

La dépêche de l'AFP du 28 avril 2006 : « Droits des étrangers : les juges administratifs veulent préserver la collégialité »

IMMIGRATION-ASSEMBLÉE-JUSTICE - 28/04/2006 16h19 - AFP

PARIS, 28 avr 2006 (AFP) - Le syndicat de la juridiction administrative (SJA) a réaffirmé vendredi, à propos du projet de loi sur l'immigration, son attachement au principe de la collégialité pour juger des affaires relatives aux droits des étrangers.

Bernard Even, président du SJA, a réaffirmé devant la presse l'opposition de son syndicat à l'instauration d'un juge unique tel qu'il était envisagé lors du dernier comité interministériel de contrôle de l'immigration en février. Il a souligné que "la collégialité était le seul dispositif qui permet d'éviter la subjectivité" sur un contentieux, notamment concernant les droits des étrangers.

Il a souhaité que le Parlement, lors de l'examen du projet sur l'immigration qui doit démarrer le 2 mai, "se prononce expressément en faveur de la préservation de la collégialité des tribunaux administratifs". Son syndicat, a-t-il ajouté, a demandé aux parlementaires de présenter un amendement allant en ce sens.

Si un tel amendement devait être repoussé, a-t-il encore déclaré, le SJA "fera en sorte que le Conseil Constitutionnel soit saisi de la question" qui, a-t-il souligné, va bien au-delà de la question des étrangers.

Par ailleurs, le SJA "a pris bonne note" de l'intention du gouvernement de porter de 15 jours à un mois le délai de recours pour contester une obligation à quitter le territoire. Le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, qui s'est prononcé dans ce sens dans une interview au journal Le Monde en date du 28 avril, répond ainsi à une des revendications du SJA formulée en février dernier.

aml/Mdf/ei

18°) La lettre adressée par le Président du SJA au Président de la République le 1^{er} mai 2006

Monsieur le Président de la République,

Le principe législatif de la collégialité, énoncé par l'article L 3 du code de justice administrative, lequel proclame que « Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi », constitue la garantie fondamentale de l'effectivité réelle du contrôle juridictionnel exercé par les tribunaux vis-à-vis des autorités administratives et politiques.

Le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA) vient de découvrir et de vérifier que Monsieur le Garde des sceaux, ministre de la justice, avait officiellement transmis au Conseil d'Etat, un projet de décret visant à instituer une procédure, dérogatoire, de jugement non collégial pour l'examen des recours introduits devant les tribunaux administratifs par les étrangers, les personnes handicapées, les chômeurs, les bénéficiaires des aides au logement, les élèves de l'enseignement et les automobilistes ayant fait l'objet de retraits de points du permis de conduire.

Ce décret serait publié dès la promulgation de la loi relative à l'immigration et à l'intégration.

Cette information contredit les affirmations, exprimées ces derniers jours par les conseillers du ministre de l'intérieur au SJA, selon lesquelles il n'existerait aucun lien entre cette loi et la perspective de remise en cause du principe du fonctionnement collégial des tribunaux administratifs, qui existe depuis plus de deux siècles. Il convient d'insister sur le fait, que ce principe n'a jamais été remis en cause devant les conseils de préfecture de 1799 à 1953, et que les trois séries de possibilité d'intervention d'un juge unique qui existent actuellement au niveau du fonctionnement des tribunaux administratifs, ne traduisent pas des exceptions audit principe, comme nous avons eu l'occasion de le démontrer très récemment lors d'un entretien avec M. le Vice-président du Conseil d'Etat.

Le SJA estime que le Parlement est seul légitime pour débattre de cette question fondamentale.

En décidant d'intervenir par la voie d'un simple décret, le Gouvernement s'expose au risque juridique d'une censure pour incompétence négative de la loi sur l'immigration par le Conseil constitutionnel, puis de cette mesure réglementaire d'application par le Conseil d'Etat.

En choisissant de recourir à cette formule du juge unique, le Gouvernement décide d'organiser une justice administrative à deux vitesses au détriment de populations défavorisées, de limiter la garantie de leurs droits et libertés fondamentales, et d'affaiblir l'autorité des tribunaux administratifs vis-à-vis notamment du ministère de l'intérieur. Il enclenche par ailleurs un processus de remise en cause de leur organisation en chambres collégiales, et porte atteinte à l'image de l'ensemble des juridictions administratives.

J'ai l'honneur, au nom du Syndicat de la Juridiction Administrative, de vous demander très solennellement, Monsieur le Président de la République, de requérir du Gouvernement le dépôt devant l'Assemblée nationale, dès la discussion programmée les 2, 3 et 4 mai 2006, d'un amendement, très simple, modifiant l'actuel article 41 du projet de loi, afin de préserver expressément le maintien du fonctionnement collégial des tribunaux administratifs.

Cette disposition, qui définit la durée impartie pour juger les recours dirigés contre la nouvelle mesure de refus de séjour assorti de l'obligation pour les étrangers concernés de quitter le territoire français, instituée par la loi, doit être rédigée comme suit : « *Le tribunal administratif statue **collégialement** dans un délai de trois mois à compter de sa saisine* ».

Les magistrats administratifs comptent sur votre détermination pour préserver ainsi la qualité et l'autorité de la justice administrative, à laquelle vous êtes personnellement très attaché.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président de la République, en l'assurance de ma très haute considération,

Bernard EVEN

Copies :

- Monsieur le Premier ministre ;
- Monsieur le Président du Sénat ;
- Monsieur le Président de l'Assemblée nationale ;
- Monsieur le Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ;
- Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la justice ;

19°) Le communiqué de presse du SJA du 2 mai 2006 : « Projet de loi relatif à l'immigration à l'intégration - Préserver la collégialité afin de garantir le respect des droits et libertés fondamentales, ainsi que l'autorité des Tribunaux administratifs vis-à-vis du ministère de l'intérieur ! »

La discussion parlementaire afférente au projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration commence aujourd'hui 2 mai 2006 à l'Assemblée nationale.

La Commission des lois ayant écarté, le 26 avril, l'amendement proposé qui tendait à préserver expressément la collégialité devant les Tribunaux administratifs, le Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA), principale organisation représentative des juges administratifs, a maintenu sa conférence de presse du 28 avril, et a saisi le Président de la République par lettre adressée hier 1er mai.

En décidant d'intervenir subrepticement par la voie d'un simple décret, dont le projet a été transmis au Conseil d'État avant le vote de la loi sur l'immigration, le Gouvernement s'expose au risque juridique d'une censure de cette loi par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative, puis de cette mesure réglementaire d'application par le Conseil d'État, pour non respect des dispositions législatives consacrant le principe de la collégialité.

En choisissant de recourir à cette formule du juge unique, le Gouvernement décide d'organiser une justice administrative à deux vitesses au détriment de populations défavorisées : étrangers, personnes handicapées, chômeurs, bénéficiaires des aides au logement..., de limiter la garantie de leurs droits et libertés fondamentales, et d'affaiblir l'autorité des tribunaux administratifs vis-à-vis notamment du ministère de l'intérieur.

Pièces jointes :

- Le dossier de la conférence de presse du SJA du 28 avril 2006 (21 pages) ;
- La copie de la lettre adressée par le Président du SJA au Président de la République le 1er mai 2006 ;

20°) Le message du SJA du 7 mai 2006

L'article 41 du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, lequel institue le nouveau recours qui pourra être formé simultanément par les étrangers devant le tribunal administratif contre le refus de séjour et la mesure d'éloignement, appelée "obligation de quitter le territoire" (OQTF), devrait être discuté par l'Assemblée nationale le 9 ou le 10 mai.

Cette disposition est, pour le moment, ainsi rédigée : "L'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi rédigé : « *Art. L. 512-1*: L'étranger qui fait l'objet d'un refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour ou d'un retrait de titre de séjour, de récépissé de demande de carte de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français mentionnant le pays de destination peut, dans le délai de quinze jours suivant la notification, demander l'annulation de ces décisions au tribunal administratif. Son recours suspend l'exécution de l'obligation de quitter le territoire français sans pour autant faire obstacle au placement en rétention administrative dans les conditions prévues au titre V du présent livre. Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Toutefois, en cas de placement en rétention de l'étranger avant qu'il ait rendu sa décision, il statue selon la procédure prévue à l'article L. 512-2 sur la légalité de l'obligation de quitter le territoire français et de la décision fixant le pays de renvoi au plus tard soixante-douze heures à compter de la notification par l'administration au tribunal de ce placement. Si l'obligation de quitter le territoire français est annulée, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance prévues au titre V du présent livre et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait à nouveau statué sur son cas. »

Sur les 607 amendements déposés et déclarés recevables concernant ce projet de loi, plusieurs concernent cet article 41, ou des articles voisins.

Pour vous permettre de mieux suivre les débats sur le site de l'Assemblée nationale (http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/immigration_integracion.asp), vous trouverez ci-après la liste de ces amendements et leurs adresses internet, présentés selon un ordre logique, ainsi qu'en fichiers joints quatre d'entre eux :

Amendements N° 189 et 386 : suppression de l'article 41 :

Ces deux amendements qui visent à empêcher la réforme devraient être rejetés.

N° 91 : suppression des APRF postaux :

Amendement suscité par le SJA : les représentants du ministre de l'intérieur ont finalement indiqué au SJA que le Gouvernement était favorable à son adoption.

N° 192 : caducité d'une OQTF non exécutée au bout de 4 mois :

L'existence d'un tel mécanisme serait utile.

N° 90 : délai de recours porté de 15 jours à 1 mois :

Amendement suscité par le SJA : les représentants du ministre de l'intérieur ont finalement indiqué au SJA que le Gouvernement était favorable à son adoption.

N° 191 et 381 : délai de recours porté de 1 mois et 7 jours

Ces deux amendements devraient être rejetés.

N° 190, 300 et 382 : délai de recours porté à 2 mois :

Ces trois amendements devraient être rejetés.

N° 15 : oralité

Le SJA a abordé cette question lors de ses rencontres avec les conseillers du ministre de l'intérieur. Ces derniers estiment que ce sujet est réglementaire. Mais son adoption par le Parlement ne serait pas anticonstitutionnelle.

N° 194, 304 et 387 : suppression de la possibilité d'intervention de magistrats honoraires :

Le SJA a obtenu le retrait de la possibilité, figurant dans la version initiale du projet de loi adoptée par le comité interministériel du 9 février, pour les magistrats honoraires d'intervenir dans le cadre du nouveau recours, qui conduisait subrepticement à ce que le Parlement opte ainsi en faveur du juge unique. Le SJA ne s'est pas en revanche opposé à ce que des magistrats honoraires puissent continuer à statuer dans le cadre de la procédure contentieuse classique de la reconduite à la frontière, qui va subsister vis à vis des étrangers n'ayant pas sollicité de titre de séjour.

N° 301 et 396 : Amendements tendant à préserver la collégialité au niveau des tribunaux administratifs

Amendements essentiels de l'opposition suscités par le SJA, écartés par la Commission des lois de l'Assemblée nationale le 26 avril. Une demande analogue a été adressée par le SJA au Président de la République le 1er mai (en fichier joint). Le Conseiller du Premier ministre chargé de la justice a indiqué au SJA le 3 mai "*que la réussite de cette réforme passe par l'introduction du juge unique*", et le Garde des sceaux, ministre de la justice a déjà transmis officiellement un projet de décret en ce sens au Conseil d'Etat. Vous trouverez le texte de ces deux amendements en fichiers joints au format PDF.

N° 302 : délai de 6 mois imparti aux TA pour statuer :

Cet amendement devrait être rejeté. Il convient de rappeler que le SJA est parvenu à obtenir le passage de ce délai de deux à trois mois avant l'adoption du projet de loi en conseil des ministres.

N° 383 : suppression du régime dérogatoire des 72 heures :

Le SJA a eu des discussions très complexes avec les représentants du ministre de l'intérieur sur cette question. Nous ne sommes pas parvenus à rédiger une proposition alternative nous paraissant juridiquement fondée. L'amendement N° 384 (ci-après) suggère une formule. L'adoption de l'amendement N° 303 (en fichier joint), qui constitue un garde-fou, serait quant à elle particulièrement opportune.

N° 384 : pas de rétention possible tant qu'un premier jugement au fond n'est pas intervenu :

N° 303 : interdiction pour le ministère de l'intérieur de modifier le délai imparti au juge pour statuer après introduction du recours :

Le texte de cet amendement figure en fichier joint.

N° 306 : suppression de l'article 44 pour garantir le maintien de l'appel devant la CAA :

Le Gouvernement justifie cet article par le caractère réglementaire du régime de l'appel. Le SJA ne dispose pas à ce jour d'informations précises sur le régime qui serait adopté par décret. Nous souhaitons l'application du régime de droit commun : c'est à dire appel dans les deux mois, jugé par une formation collégiale.

N° 16 : irrecevabilité du recours introduit par le demandeur d'asile débouté contre la décision de renvoi vers son pays d'origine

Le texte de cet amendement, adopté par la Commission des lois, figure en fichier joint. Il est permis de se demander si une telle disposition est constitutionnelle ?

21°) Conseil syndical élargi du 13 mai 2006 : compte rendu diffusé par message le 16 mai 2006

Le SJA est parvenu à faire évoluer le projet de loi relatif à l'immigration sur plusieurs points : abrogation des dispositions relatives à la possibilité de notifier un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière par voie postale, délai du nouveau recours porté de 15 jours à un mois, neutralité apparente du projet de loi vis-à-vis de la question du juge unique, durée de trois mois et non de deux impartie au tribunal administratif pour statuer, jugement de l'obligation à quitter le territoire et du refus de séjour dissocié dans le cas du placement en rétention administrative de l'intéressé (cf régime des 72 heures)...

Mais le SJA n'a pas encore réussi à écarter la menace essentielle de la remise en cause du principe du fonctionnement collégial des tribunaux administratifs et l'instauration d'une justice administrative à deux vitesses pour « le traitement des contentieux dits de masse », en dépit des discussions menées à tous les niveaux de l'Etat (Présidence de la République, Conseillers du Premier ministre, du ministre de l'intérieur, du Garde des sceaux, ministre de la justice, Conseil d'Etat, puis Assemblée nationale).

Tous les amendements tendant à préserver la collégialité ont été rejetés par l'Assemblée nationale sur demande du Gouvernement pour le motif que cette question présenterait un caractère réglementaire (mais dans le même temps certains amendements procéduraux, d'ailleurs susceptibles de remettre en cause la présence du commissaire du gouvernement ont été adoptés, en dépit du fait que la question est réglementaire...).

Dans le même temps, les réflexions engagées par le Conseil d'Etat portant sur l'extension du juge unique pour le traitement des requêtes introduites par les étrangers, les personnes handicapées, les chômeurs, les bénéficiaires des aides au logement, les élèves de l'enseignement, les automobilistes ayant fait l'objet de retraits de points du permis de conduire... ont été relancées activement en vue de la préparation d'un décret qui pourrait entrer en vigueur dès le 1^{er} septembre 2006.

L'adoption de cette réforme très inquiétante, de nature à porter à près de 90% le volume des décisions rendues par les juges uniques au niveau des TA, ne manquerait pas d'avoir de très profondes conséquences sur l'autorité de ces juridictions, l'indépendance des magistrats, l'organisation interne en chambres, les normes et les conditions de travail des commissaires du gouvernement, ainsi que sur le déroulement des carrières (question de l'accès au grade de président notamment).

Dans ce contexte, le Conseil syndical élargi a estimé qu'il ne pouvait que reprendre à son compte la proposition formulée par la section SJA du Tribunal administratif de Lyon, tendant à l'organisation **d'une journée nationale d'action accompagnée du dépôt d'un mot d'ordre de grève pour le mercredi 7 juin 2006, jour de la discussion du titre III du projet de loi relatif à l'immigration au Sénat.**

Un message ultérieur précisera les modalités concrètes de cette journée d'action. Un communiqué de presse et un dossier en préparation sera diffusé. Le SJA souhaite

que tous les magistrats se déclarent grévistes et qu'il n'y ait pas d'audience ce jour là (notamment de reconduites à la frontière). Toutes les sections syndicales seront par ailleurs invitées à organiser ce même jour une rencontre avec les médias régionaux et les professions juridiques : barreaux, professeurs de droit public, magistrats judiciaires et financiers.

Il convient de rappeler que les trois précédents mouvements de grève lancés par le SJA remontent à 1996 (réforme statutaire), 1992 et 1990 (augmentation du taux de prime).

Les analyses développées par l'USMA sur cette question fondamentale de la collégialité étant analogues à celles du SJA, des contacts ont été d'ores pris afin que ce mouvement puisse associer les deux syndicats.

Par delà cette journée nationale d'action accompagnée d'une grève, le SJA continue à développer d'autres actions :

1°) Bernard EVEN a participé le 16 mai avec Sabine SAINT-GERMAIN, Présidente de l'USMA, à une table ronde organisée par le Sénateur UMP François-Noël BUFFET, rapporteur du projet de loi au nom de la Commission des lois du Sénat, puis le jeudi 18 mai à une réunion du Groupe socialiste du Sénat.

2°) Bernard EVEN interviendra le 31 mai lors de la conférence-débat organisée sur ce même sujet par le Barreau de Paris. La conférence nationale des Barreaux a décidé le 10 mai de reprendre expressément l'ensemble de l'argumentaire du SJA portant sur la défense du principe du fonctionnement collégial des tribunaux administratifs, cette question étant également retenue par le Bâtonnier de Paris pour son éditorial du 24 mai.

3°) Si la loi n'opte pas en faveur de la préservation de la collégialité, le SJA agira pour que cette question soit soumise à l'analyse juridique du Conseil constitutionnel (conformité de la loi à la Constitution : question de l'incompétence négative), puis du Conseil d'Etat (conformité du décret à la loi, en particulier aux articles L 3 et L 222-1 du CJA).

22°) Document annexé : La discussion de l'article 41 du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration à l'Assemblée nationale du 10 mai 2006

PROJET DE LOI IMMIGRATION ET INTÉGRATION

ASSEMBLEE NATIONALE

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence

Deuxième séance du mercredi 10 mai 2006

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LUC WARSMANN,

Vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration (n^{os} 2986, 3058).

Discussion des articles *(suite)*

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles, s'arrêtant à l'article 17.

.....

Article 41

① L'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi rédigé :

② « Art. L. 512-1. - L'étranger qui fait l'objet d'un refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour ou d'un retrait de titre de séjour, de récépissé de demande de carte de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français mentionnant le pays de destination peut, dans le délai de quinze jours suivant la notification, demander l'annulation de ces décisions au tribunal administratif. Son recours suspend l'exécution de l'obligation de quitter le territoire français sans pour autant faire obstacle au placement en rétention administrative dans les conditions prévues au titre V du présent livre.

③ « Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Toutefois, en cas de placement en rétention de l'étranger avant qu'il ait rendu sa décision, il statue selon la procédure prévue à l'article L. 512-2 sur la légalité de l'obligation de quitter le territoire français et de la décision fixant le pays de renvoi au plus tard soixante-douze heures à compter de la notification par l'administration au tribunal de ce placement.

④ « Si l'obligation de quitter le territoire français est annulée, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance prévues au titre V du présent livre et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait à nouveau statué sur son cas. »

Amendements proposés

Amendements identiques :

Amendements n° 189 présenté par M. Mamère, Mme Billard et M. Yves Cochet et **n° 386** présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Supprimer cet article.

Amendements identiques:

Amendements n° 190 présenté par M. Mamère, Mme Billard et M. Yves Cochet, **n° 300** présenté par MM. Roman, Blisko, Dosière, Blazy, Caresche, Dolez, Dufau, Montebourg, Vidalies, Charzat, Cohen, Dray, François Lamy, Mme Lebranchu, M. Jean-Marie Le Guen, Mme Taubira, MM. Tourtelier, Viollet et les membres du groupe socialiste et **n° 382** présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Dans la première phrase de l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots :

« quinze jours »,

les mots :

« deux mois ».

Amendements identiques :

Amendements n° 191 présenté par M. Mamère, Mme Billard et M. Yves Cochet et **n° 381** présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Dans la première phrase de l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots :

« de quinze jours »,

les mots :

« d'un mois et sept jours ».

Amendement n° 90 présenté par M. Mariani, rapporteur, et M. Pinte.

Dans la première phrase de l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots :

« de quinze jours »,

les mots :

« d'un mois ».

Amendement n° 384 présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Après les mots :

« territoire français »,

supprimer la fin de la dernière phrase de l'alinéa 2 de cet article.

Amendement n° 193 présenté par M. Mamère, Mme Billard et M. Yves Cochet.

Supprimer l'alinéa 3 de cet article.

Amendements identiques:

Amendements n° 301 présenté par MM. Roman, Blisko, Dosière, Blazy, Caresche, Dolez, Dufau, Montebourg, Vidalies, Charzat, Cohen, Dray, François Lamy, Mme Lebranchu, M. Jean-Marie Le Guen, Mme Taubira, MM. Tourtelier, Viollet et les membres du groupe socialiste et **n° 396** présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Dans la première phrase de l'alinéa 3 de cet article, après le mot :

« statue »,

insérer les mots :

« , en formation collégiale, ».

Amendement n° 302 présenté par MM. Roman, Blisko, Dosière, Blazy, Caresche, Dolez, Dufau, Montebourg, Vidalies, Charzat, Cohen, Dray, François Lamy, Mme Lebranchu, M. Jean-Marie Le Guen, Mme Taubira, MM. Tourtelier, Viollet et les membres du groupe socialiste.

Dans la première phrase de l'alinéa 3 de cet article, substituer au nombre :

« trois »,

le nombre :

« six ».

Amendement n° 383 présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Supprimer la dernière phrase de l'alinéa 3 de cet article.

Amendement n° 303 présenté par MM. Roman, Blisko, Dosière, Blazy, Caresche, Dolez, Dufau, Montebourg, Vidalies, Charzat, Cohen, Dray, François Lamy, Mme Lebranchu, M. Jean-Marie Le Guen, Mme Taubira, MM. Tourtelier, Viollet et les membres du groupe socialiste.

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 3 de cet article :

« Toutefois, lorsque l'étranger dépose sa requête alors qu'il se trouve placé en rétention, le tribunal statue selon la procédure prévue à l'article L. 512-2 sur la légalité de l'obligation de quitter le territoire français et de la décision fixant le pays de renvoi au plus tard soixante-douze heures à compter de l'enregistrement de la requête au greffe du tribunal. »

Amendement n° 397 présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Dans la deuxième phrase de l'alinéa 3 de cet article, supprimer les mots :

« selon la procédure prévue à l'article L. 512-2 ».

Amendement n° 15 présenté par MM. Rivière et Luca.

Compléter l'alinéa 3 de cet article par la phrase suivante :

« La clôture de l'instruction est prononcée à l'audience ou au terme des débats. »

Amendement n° 385 présenté par M. Braouezec, Mme Jacquaint, M. Brard et les membres du groupe Communistes et Républicains.

Supprimer l'alinéa 4 de cet article.

Amendement n° 192 présenté par M. Mamère, Mme Billard et M. Yves Cochet.

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Si l'obligation de quitter le territoire n'a pas été exécutée dans un délai de quatre mois à compter de la décision, aucune mesure d'éloignement ne peut être prise sans décision susceptible de recours devant une juridiction.

Discussion en séance publique des mercredi 10 et jeudi 11 mai 2006

NB : cette dernière séance est ouverte à vingt et une heures trente et commence par l'article 17. La séance est levée à une heure cinquante avec l'article 84.

.....

Article 41

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 189 et 386, tendant à supprimer l'article 41.

L'amendement n° 189 est défendu...

M. Julien Dray. Oui !

M. le président. La parole est à M. Patrick Braouezec, pour soutenir l'amendement n° 386.

M. Patrick Braouezec. Cet amendement est en cohérence avec tous les arguments que nous avons déjà développés, et que, malheureusement, ni le Gouvernement ni la majorité n'ont entendus, lorsque nous avons demandé la suppression de l'article 36.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, *rapporteur.* Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 189 et 386.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de six amendements, n^{os} 190, 300, 382, 191, 381 et 90, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 190, 300 et 382 sont identiques, de même que les amendements n^{os} 191 et 381.

L'amendement n° 189 est-il défendu ?

M. Julien Dray. Oui, monsieur le président ! Considérez-le comme défendu.

M. le président. Monsieur Dray, vous avez la parole, pour soutenir l'amendement n° 300.

M. Julien Dray. L'article 41 prévoit que le délai de recours accordé à un étranger qui fait l'objet d'un refus de titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire est de quinze jours. On imagine les difficultés que cela peut soulever. D'ailleurs, le rapporteur lui-même s'en est ému puisqu'il a proposé qu'on rallonge ce délai de quinze jours. En tout état de cause, il serait réduit puisque l'étranger dans cette situation disposait jusqu'à présent de deux mois pour organiser son départ et, éventuellement, pour former un recours et préparer sa défense.

Comme le délai sera réduit à un mois, les contentieux administratifs vont se multiplier puisque certaines situations ne pourront être réglées dans ce laps de temps, étant donné qu'il faut contacter des avocats et souvent produire des documents.

Loin d'améliorer les dispositifs, on va créer de véritables imbroglios juridiques.

De surcroît, l'article 41 supprime le caractère collégial de la décision.

M. le président. La parole est à M. Patrick Braouezec, pour soutenir l'amendement n° 382.

M. Patrick Braouezec. Mes arguments sont semblables à ceux de Julien Dray.

J'ajouterai cependant un mot à propos de la collégialité. Au cours des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau, à laquelle j'ai participé avec plusieurs de mes collègues, nous nous sommes aperçus que l'idée de la collégialité revenait avec force. Sans préjuger des conclusions de cette commission d'enquête, ainsi que nous l'a recommandé le président de la commission des lois, nous pouvons penser que cette idée sera remise à l'ordre du jour pour lutter contre la grande solitude du juge. Il est d'autant plus surprenant que l'idée de collégialité disparaisse ici.

M. le président. L'amendement n° 191 est défendu, monsieur Dray...

M. Julien Dray. Oui, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Patrick Braouezec, pour soutenir l'amendement n° 381, qui est, je pense, un amendement de repli par rapport à l'amendement n° 382.

M. Patrick Braouezec. Oui, monsieur le président. Si nous n'obtenons pas que le délai soit porté de quinze jours à deux mois, nous proposons qu'il soit porté à un mois et sept jours, délai qui, si je ne me trompe, a été envisagé comme acceptable en commission.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 90 et donner l'avis de la commission sur les autres amendements en discussion.

M. Thierry Mariani, rapporteur. Nous proposons de porter le délai à un mois, ce qui revient à le doubler par rapport à ce qui est prévu dans le projet de loi et nous permet de prendre en compte les critiques et suggestions des représentants des évêques de France et des églises protestantes. Un mois correspond à la période pendant laquelle l'étranger peut quitter la France de lui-même, ce qui nous semble cohérent.

Actuellement, pour l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, le délai est de sept jours s'il est notifié par voie postale, de quarante-huit heures si c'est par voie de notification administrative. Cela constitue, à notre avis, un gros progrès.

La commission est donc défavorable aux autres amendements, qui portent tous sur la durée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Deux questions se posent : celle du délai et celle de la formation collégiale.

Sur la première, le ministre d'État a été sensible aux arguments avancés par les représentants du monde associatif et les Églises. Nous considérons qu'avec l'amendement n° 90, qui porte le délai de quinze jours à un mois, le problème est réglé.

S'agissant de la formation collégiale, la loi ne se prononce pas sur la question de la formation de jugement retenue par le tribunal administratif pour juger des recours contre la décision de refus de titre de séjour assortie de l'obligation de quitter le territoire lorsque l'étranger n'est pas placé en centre de rétention administrative. Cette question relève non pas de la loi mais de la partie réglementaire du code de justice administrative. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement demande le retrait de tous les amendements au bénéfice de l'amendement n° 90, présenté par M. Mariani.

M. le président. La parole est à M. Julien Dray.

M. Julien Dray. À entendre le rapporteur, il faut se réjouir qu'il ait obtenu quinze jours supplémentaires. Bien qu'il soit tard et que nous débattions depuis de longues heures, nous ne sommes pas dupes ! La ficelle est un peu grosse ! Il est vrai que plus c'est gros, plus ça passe, dit-on.

Nous avons bien compris que le Gouvernement avait décidé du délai d'un mois mais écrit quinze jours, pour pouvoir ensuite « se la jouer belle », comme on dit dans les cités.

La vérité c'est que, en un mois, l'étranger ne peut pas organiser son recours et rassembler toutes les pièces nécessaires pour faire valoir ses droits, alors que ces pièces permettraient très souvent de s'opposer à une interdiction du territoire ou à une reconduite à la frontière. Il faut laisser le temps au droit de s'exprimer. Les décisions de justice n'en auront, du reste, que plus de force.

Un mois de délai seulement ne peut que provoquer des situations ubuesques. N'ayant pu faire valoir leurs droits, nombre de personnes saisiront, en effet, la Cour européenne des droits de l'homme, où la France sera condamnée. Quel mauvais exemple !

Et, comme à chaque étape de ce texte, vous allez fabriquer des immigrés clandestins, des gens qui se retrouveront en situation irrégulière, qui défendront leurs droits - comme c'est légitime - et qu'il faudra donc, un jour ou l'autre, régulariser.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 190, 300 et 382.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 191 et 381.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 90.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

Je suis saisi d'un amendement n^o 384.

La parole est à M. Patrick Braouezec, pour le soutenir.

M. Patrick Braouezec. Nous proposons de supprimer, après les mots « territoire français », la fin de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 41, pour que l'étranger objet d'une reconduite à la frontière ne puisse faire l'objet d'une rétention administrative tant qu'un premier jugement au fond n'est pas intervenu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 384.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n^o 193.

Vous le défendez, monsieur Dray ?

M. Julien Dray. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 193.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 301 et 396.

La parole est à M. Julien Dray, pour soutenir l'amendement n° 301.

M. Julien Dray. Il s'agit de défendre le principe de la collégialité, qui nous semble important. J'ai déjà exposé nos arguments à cet égard. Il est inutile d'y revenir.

M. le président. La parole est à M. Patrick Braouezec, pour soutenir l'amendement n° 396.

M. Patrick Braouezec. J'ai déjà, moi aussi, défendu la collégialité il y a quelques instants, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

M. Thierry Mariani, *rapporteur.* Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 301 et 396.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 302.

La parole est à M. Julien Dray, pour le soutenir.

M. Julien Dray. Nous proposons de porter de trois à six mois le délai laissé aux tribunaux administratifs pour statuer.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, *rapporteur.* Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 302.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 383.

La parole est à M. Patrick Braouezec, pour le soutenir.

M. Patrick Braouezec. Nous proposons de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 41.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Le Gouvernement y est défavorable aussi.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 383.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 303.

La parole est à M. Julien Dray, pour le soutenir.

M. Julien Dray. Il paraît contraire au principe constitutionnel des droits de la défense et au principe du procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de permettre à une partie au procès d'en modifier les règles en cours d'instance.

Or c'est bien ce que prévoit le projet du Gouvernement : alors que l'étranger aurait déjà présenté un recours, qu'il serait informé que son jugement interviendrait dans un délai de trois mois, selon une procédure écrite, devant une formation collégiale, l'administration, en le plaçant en rétention, réduirait le délai de jugement à soixante-douze heures, transformerait la procédure en procédure orale et confierait le jugement à un magistrat statuant seul, sans commissaire.

Ces conditions ne sont conformes ni à notre droit, ni aux droits de la défense. Il n'y a pas de collégialité. On ne permet pas à l'étranger de faire valoir ses droits.

Voilà pourquoi nous proposons une nouvelle rédaction de la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 41.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. La solution proposée est inopérante car elle vise à empêcher le jugement en soixante-douze heures lorsque l'étranger est placé en rétention après avoir déposé son recours. Or, dans ce cas, il est indispensable de savoir rapidement si la décision d'éloignement est légale. Il en va des droits de

l'étranger qui doit pouvoir savoir si la décision ayant motivé son placement en rétention est légale. Si cette décision n'est pas prise selon une procédure d'urgence, cela obligerait à utiliser les trente-deux jours de rétention afin d'attendre le jugement définitif.

Il y a un lien indissociable entre le caractère suspensif du recours sur la décision d'éloignement et la rapidité du jugement.

Par conséquent, avis défavorable à l'amendement n° 303.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 303.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 397.

La parole est à M. Patrick Braouezec, pour le soutenir.

M. Patrick Braouezec. Il s'agit d'un amendement de cohérence avec ce que nous demandons il y a quelques minutes. Nous proposons de supprimer les mots : « selon la procédure prévue à l'article L. 512-2 ». Il est question, là encore, de la collégialité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 397.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 15.

La parole est à M. Jérôme Rivière, pour le soutenir.

M. Jérôme Rivière. Le contentieux devant les tribunaux administratifs en matière de droit des étrangers est une procédure d'urgence. Notre amendement vise à consacrer l'importance de l'audience et des observations orales dans le contexte d'un contentieux administratif traditionnellement écrit. Cette précision dans l'intérêt de la défense de l'étranger est conforme à la jurisprudence de la CEDH comme de l'État, qui pourra ainsi répliquer aux tout derniers arguments du requérant.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. La commission avait émis un avis défavorable sur cet amendement. Mais, après en avoir discuté avec son auteur, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. J'ai plutôt tendance à penser que cela relève d'une mesure réglementaire. Cependant, je m'en remets également à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 385.

La parole est à M. Patrick Braouezec, pour le soutenir.

M. Patrick Braouezec. C'est un amendement de cohérence.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 385.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 192.

M. Julien Dray. L'amendement est défendu !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 192.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 41, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 41, ainsi modifié, est adopté.)