

# La Cimade

Ile-de-France Champagne  
L'humanité passe par l'autre

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DES AUDIENCES AU SEIN DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DE CERGY-PONTOISE ET DE MONTREUIL-SOUS-BOIS

CONTENTIEUX DES REFUS DE TITRE DE SEJOUR ET OBLIGATIONS A  
QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS PRONONCÉS A L'ENCONTRE DES  
PERSONNES ETRANGÈRES

*octobre 2014 - mars 2015*



« La répression de l'immigration ne va pas sans contrôle juridictionnel, qui ne saurait être supprimé dans un Etat de droit européen »

*Juger, réprimer, accompagner,  
Essai sur la morale de l'Etat.*

*Ouvrage collectif*

*Édition du Seuil, octobre 2013*

### ***Coordination des observations :***

Karin Van Effenterre pour Montreuil

Marc Kiény pour Cergy-Pontoise

### ***Observations et témoignages :***

A Cergy-Pontoise : Janine Bailliez, Marc Chambolle, Bernard Genès, Marc Kiény, Jacques Lafosse, Marie-Christine Nicolas, Thomas Wider, Catherine Zanakolona.

A Montreuil : Sixte Blanchy, Laurence Fabart, Blaise Foltz, Sarah Hunet Ciclaire, Marie-Françoise Forget, Charlette Merlet, Karin Van Effenterre, Anne-Marie Markoff, Anne Mercier, Dominique Denoyelle, Gaétane Lamarche-Vadel, Marie-Luce Gion, Ginette Roux et Katharina Labarthe

***Coordination générale et rédaction :*** Clémence Richard

## PREAMBULE

D'octobre 2014 à mars 2015, les équipes bénévoles de La Cimade IDF ont mené une campagne d'observation sur les audiences relatives aux recours contre les refus de titre de séjour et obligation à quitter le territoire (OQTF) avec délai de départ volontaire.

Ces observations se sont tenues au sein de deux tribunaux administratifs (TA) de la région parisienne : le TA de Montreuil situé en Seine-Saint-Denis et le tribunal administratif de Cergy-Pontoise situé dans le département du Val d'Oise.

Ces deux tribunaux administratifs ont été choisis du fait de l'implantation des équipes de La Cimade sur ces territoires et de leur implication dans la construction d'un tel projet.

Il nous a paru également plus pertinent pour la mise en place de cette nouvelle action de commencer par ces deux tribunaux de tailles égales et plus restreintes que l'importante machine du tribunal administratif de Paris.

Une équipe de vingt-deux bénévoles de La Cimade IDF a participé à cette campagne. A **Montreuil, 29 audiences** ont pu être observées d'octobre 2014 à mars 2015, ce qui correspond à **324 dossiers** appelés effectivement à l'audience<sup>1</sup>. 27% concernaient des femmes et 73% des hommes. La quasi-totalité des recours était formée contre des décisions de la préfecture de Seine-Saint Denis.

A Cergy-Pontoise, ce sont **34 audiences** qui ont pu être observées ce qui correspond à **317 dossiers appelés** effectivement à l'audience. 28% de femmes et 72% d'hommes. 59% des recours étaient formés contre des décisions de la préfecture du Val d'Oise, et 40 % contre celles de la préfecture des Hauts de Seine.

Nos objectifs principaux étaient de trois ordres :

- mieux comprendre le fonctionnement des tribunaux administratifs pour mieux conseiller les personnes que nous recevons dans nos permanences (I)
- appréhender les modalités de traitement des personnes étrangères devant les juridictions administratives en tant que justiciables (II)
- élargir notre compréhension du contrôle du juge administratif et de son étendue (III).

Ce document dresse le bilan de cette campagne au regard de ces trois objectifs.

Nous tenons à remercier les présidents des deux tribunaux administratifs concernés ainsi que l'ensemble des équipes de leur juridiction, pour l'accueil réservé aux personnes de notre association durant ces observations.

---

<sup>1</sup> Ne sont appelées à l'audience que les affaires pour lesquelles l'avocat ou le requérant est présent.

D'après nos statistiques :

- A Cergy-Pontoise, le nombre de ces affaires représente 35 % de la totalité des dossiers
- A Montreuil, le nombre de ces affaires représente un peu plus du quart de la totalité des dossiers prévus aux audiences (27%)

## Table des matières

<b>I- Les tribunaux administratifs : historique et fonctionnement d'un acteur devenu important dans la politique d'immigration</b> .....	4
A- Historique et évolution de l'accès à la justice administrative des personnes étrangères .....	4
Historique et évolution.....	4
Un droit au recours et un contrôle des juges « gênants » pour les gouvernements.....	6
Des restrictions législatives toujours plus grandes apportées à l'effectivité du droit au recours ..	7
B- Acteurs et organisation de la juridiction administrative .....	8
Les différents acteurs .....	8
L'organisation du tribunal par chambres .....	9
C- Champ des audiences observées, procédure et déroulé des audiences .....	10
Champ des audiences observées : refus de titre de séjour, assorti ou non d'OQTF avec délai de départ volontaire.....	10
Une procédure écrite et collégiale : déroulement de l'instruction, séance publique et décision	11
D- Témoignages : Le déroulé des audiences des TA de Montreuil et de Cergy-Pontoise .....	15
<b>II- Les personnes étrangères : des justiciables (pas) comme les autres ?</b> .....	17
A- La publicité des débats .....	18
Définition.....	18
Quelles applications de ce principe dans les deux tribunaux observés ? .....	18
La place du rapporteur public : une problématique emblématique de l'inégalité de traitement entre justiciables .....	21
B- Équité du procès et loyauté de la procédure .....	24
Définition générale.....	24
L'exigence de motivation .....	24
Le délai raisonnable du jugement .....	24
Sur les terrains observés .....	25
C- La tentation d'un traitement de masse de ce contentieux .....	26
<b>III- Les juges du TA : un petit rempart face à la maltraitance des étrangers organisée par la loi et les préfectures</b> .....	28
Préalable : la nature du contrôle le juge .....	28
A- Un contrôle du juge par rapport à la loi nationale souvent « restreint » .....	29
B- Un contrôle du juge rendu « entier » au regard de la protection de certains droits fondamentaux sauvegardés par les conventions internationales : .....	34
Conclusion .....	37

## I- Les tribunaux administratifs : historique et fonctionnement d'un acteur devenu important dans la politique d'immigration

Les juridictions françaises se divisent en deux grandes catégories :

- **Les juridictions judiciaires**, qui tranchent les litiges entre personnes privées ou opposant l'État aux personnes privées dans le domaine pénal ;
- **Les juridictions administratives**, qui jugent les affaires opposant les administrations aux administrés, ou encore différentes personnes publiques entre elles.

**Les juridictions administratives ont été créées pour faire respecter le droit par les administrations, contrôler la légalité de leurs décisions, et réparer les dommages qu'elles causent, afin d'assurer l'équilibre entre le pouvoir de l'administration et les droits des citoyens.**

Leurs règles sont énoncées dans le Code de Justice Administrative (CJA).

Après être revenus sur l'historique et l'évolution de la place des juridictions administratives dans les politiques d'immigration (A), nous expliquerons la composition de ces juridictions (B) et le champ des audiences que nous avons choisi d'observer (C). Enfin, nous développerons l'organisation concrète de ces audiences au sein des deux tribunaux observés (D).

### A- Historique et évolution de l'accès à la justice administrative des personnes étrangères

#### Historique et évolution

Les politiques de contrôle de l'immigration rétablies en 1974 ont conduit à un double mouvement :

- la construction par l'Etat de normes juridiques contraignantes et complexes pour le contrôle des personnes étrangères
- l'apparition du contrôle des juges administratifs dans une matière jusque-là entièrement laissée aux fonctionnaires de l'Etat en charge de la police administrative. Le droit des personnes étrangères, sous l'impulsion notamment des associations de défense du droit des personnes migrantes, a alors commencé à se développer.

L'ouverture de la possibilité d'un recours pour les étrangers visés par les reconduites à la frontière en 1989 et la création de l'obligation à quitter le territoire (OQTF)<sup>2</sup> en 2006 ont entériné l'apparition des personnes étrangères comme des justiciables qui occupent une part importante de l'activité des tribunaux administratifs. A compter de la mise en application de l'OQTF en 2007, les recours gracieux ou hiérarchiques ont en effet perdu une grande part de leur utilité<sup>3</sup> et ont été, en très grande majorité, abandonnés au profit des recours contentieux devant le TA. Cela a eu pour conséquence à la fois d'accentuer l'engorgement des tribunaux (alors que l'un des buts affichés était précisément l'inverse) et de renforcer l'impunité des préfectures : la seule façon réellement effective de contester une décision de l'administration est dorénavant de saisir la justice.

L'ouverture des deux tribunaux observés s'inscrit sans nul doute dans la logique de construction d'un maillage de juridictions administratives dans la région parisienne comme réponse à cette

<sup>2</sup> Cf définition de l'OQTF dans I-C

<sup>3</sup> En effet, le dépôt d'un recours amiable auprès de la préfecture du ministère de l'intérieur ne proroge pas le délai de recours contentieux et perd donc une part importante de son utilité.

inflation dans le contentieux administratif, perceptible en particulier dans le droit des étrangers. Avant 1996, seuls deux tribunaux existaient en région parisienne : le tribunal administratif de Paris et celui de Versailles. En 1996, le tribunal administratif de Melun est créé pour les affaires du sud-est parisien, le TA de Versailles conservant celles du sud-ouest parisien. En 2000, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise est inauguré pour le nord-ouest parisien. Un nouveau tribunal administratif est enfin mis en place fin 2009 à Montreuil, pour le nord-est parisien. Cette logique n'est pas réservée à l'Ile de France puisqu' en 15 ans huit juridictions supplémentaires ont été ouvertes sur le plan national.

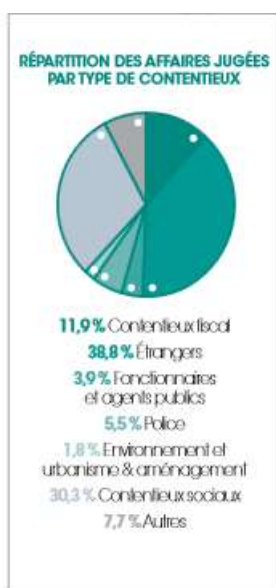
Créée en 1953 pour instruire des affaires très techniques comme le contentieux fiscal ou les permis de construire, les juges administratifs ont finalement hérité de ce droit éminemment humain et politique qu'est la défense des droits fondamentaux des personnes étrangères.

Aujourd'hui ce contentieux occupe pour beaucoup d'entre eux la part la plus importante de leur activité.

C'est le cas pour les deux tribunaux observés, le contentieux du droit des étrangers occupe plus du tiers de leur activité :

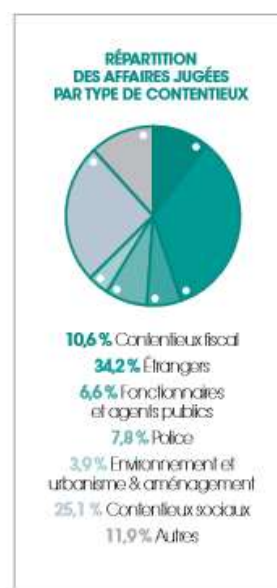
#### Statistiques 2014 TA de Montreuil

(source : site internet du tribunal)



#### Statistiques 2014 TA de Cergy-Pontoise

(source : site internet du tribunal)



Ces statistiques reflètent les chiffres nationaux : ainsi, dans le projet de loi de Finances 2015<sup>4</sup>, il est fait mention que « le contentieux des étrangers a atteint un niveau record de 56 433 dossiers, soit plus de 32 % du total des requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs en 2013 et qu' au cours du premier semestre 2014, ce mouvement s'est poursuivi avec une hausse de près de 8 % ».

Ce nouveau rôle assigné aux juridictions administratives place les magistrats dans une tension entre deux injonctions souvent paradoxales :

<sup>4</sup> <http://www.senat.fr/rap/a14-114-5/a14-114-52.html>

- le respect de la loi qu'ils sont chargés d'appliquer et qui tend de plus en plus vers la restriction des droits des personnes étrangères et l'accroissement des possibilités de leur éloignement du territoire
- la protection des droits fondamentaux des personnes étrangères en tant que sujets de droit comme les autres justiciables.

### Un droit au recours et un contrôle des juges « gênants » pour les gouvernements

Il est important de rappeler que le droit au recours (et par suite la possibilité d'avoir accès à un juge) fait partie des droits protégés par la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)

#### Article 13 de la CEDH – Droit à un recours effectif

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Pourtant, dès l'introduction du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) de septembre 2013<sup>5</sup>, les juges administratifs sont cités comme une des difficultés auxquelles sont confrontées les préfectures en matière de contentieux des étrangers. Le juge administratif serait « insuffisamment sensibilisé aux conséquences de ses décisions sur les finances publiques ».

Dans l'étude d'impact du tout dernier projet de loi relatif à l'immigration et actuellement en discussion à l'Assemblée, on peut lire comme justification à la réduction du recours à 7 jours pour les OQTF délivrées à l'encontre des demandeurs d'asile que « le délai de départ volontaire de 30 jours favorise le dépôt de recours ».

Ainsi les administrations et les gouvernements ne se cachent plus pour désigner l'accès aux juges et le contrôle des juges comme des obstacles à la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'éloignement.

Pour autant, selon le rapport de l'IGA, il n'existe pas au ministère de l'intérieur de statistiques nationales sur le taux d'annulation des actes du préfet en matière de contentieux des étrangers. Il est cependant précisé que « si l'échantillon des préfectures visées par la mission est représentatif, ce taux pourrait s'établir, d'après le rapport, aux environs de 17 à 23 %, avec de très fortes variations sur le territoire ». Afin de pouvoir mieux maîtriser les coûts en la matière, le rapport préconise la mise en place d'un outil statistique national.

Il aurait été préférable que l'objectif de cet outil soit plutôt de réduire le nombre des pratiques illégales de l'administration qui, à en croire cet échantillon, représente près d'un quart des situations et donc de réduire *in fine* l'inflation contentieuse .....

Cet état d'esprit en dit long sur le mépris des droits des personnes étrangères par les gouvernements et les administrations et se retrouve dans les restrictions toujours plus fortes apportées par la loi à l'accès à la justice des personnes étrangères.

---

<sup>5</sup> Rapport de l'IGA N°13-058/13-041/01, septembre 2013, sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur.

En 2013, derniers chiffres officiels disponibles<sup>6</sup>, 60 000 OQTF avec délai de départ volontaire ont été délivrées. Toutes les personnes ne forment pas de recours<sup>7</sup>. Si on considère que le taux d'annulation des décisions par le TA relevé pour les préfectures visées par la mission de l'IGA est représentatif (sondage par panel), cela signifie que près de 15 000 décisions illégales de refus de séjour et d'OQTF ont été délivrées par les préfectures !

**En Seine-Saint- Denis**, d'après les statistiques analysées pendant notre campagne d'observation au regard des dossiers dont nous avons les décisions du TA, il y a eu au moins **305** annulations des décisions préfectorales **sur 1186 recours formés** recensés par notre étude soit **presque un tiers des cas**.

**Dans le Val d'Oise**, le pourcentage d'**annulation s'élève à 20%** en ce qui concerne les décisions de la préfecture des Hauts de Seine et **12% pour les décisions qui relèvent de la préfecture du Val d'Oise**.

### [Des restrictions législatives toujours plus grandes apportées à l'effectivité du droit au recours](#)

Il est important de rappeler qu'en droit administratif, le délai de droit commun pour faire un recours, appelé recours pour excès de pouvoir, est de deux mois. Les juges ne sont pas contraints de rendre leurs décisions dans des délais restreints, si ce n'est le droit à être jugé dans un délai raisonnable conformément à l'article 6 de la CEDH<sup>8</sup>.

Pour les personnes étrangères, s'est développée une justice d'exception avec des délais de plus en plus restreints et une pression accrue sur les juges administratifs pour rendre leurs décisions dans des délais fixés par la loi. Aujourd'hui :

- **délai de recours d'un mois** pour les refus de titre de séjour assortis d'OQTF avec un délai de départ volontaire et les juges doivent rendre leur décision dans un délai de trois mois (article L 511-1 du CESEDA)
- **48 heures pour les OQTF sans délai**, jours fériés et dimanche compris et 72 heures laissées au juge pour rendre sa décision si la personne est susceptible de représenter un risque de fuite et de ce fait enfermée en centre de rétention. Or, le risque de fuite est défini de manière tellement large par la loi que cette notion pourrait recouvrir quasiment l'ensemble des personnes se voyant notifier un refus de titre de séjour.

Et cette évolution n'est pas prête de s'arrêter. Ainsi le projet de loi relatif à l'immigration prévoit de réduire à 15 jours le délai de recours contre les OQTF prises à l'encontre d'un nombre important de personnes étrangères :

- Entrée irrégulière en France
- Maintien au-delà du visa ou du délai de 3 mois s'il n'est pas soumis à l'obligation de visa
- Maintien en France sans avoir demandé le renouvellement d'un titre de séjour
- Déboutés du droit d'asile

<sup>6</sup> Issus de l'étude d'impact du dernier projet de loi relatif à l'immigration en cours de discussion à l'Assemblée.

<sup>7</sup> Nous n'avons trouvé aucun chiffre récent sur ce sujet. Les derniers chiffres disponibles semblent être ceux issus du rapport 2007 du CICI qui évoquait : en 2007, 19 000 OQTF sur les 45 000 prononcées ont été contestées.

<sup>8</sup> Article défini en deuxième partie (II)

Sans compter que la complexité des procédures nécessite impérativement le soutien d'un avocat ou d'une association spécialisée ce qui laisse bon nombre de personnes dans l'impossibilité de former un recours.

## B- Acteurs et organisation de la juridiction administrative

La juridiction administrative est composée **de trois degrés de juridictions** :

- le premier degré est le **tribunal administratif (TA)** : il y en 42 en France, au moins un par région, parfois un pour un seul département comme c'est le cas pour le tribunal administratif de Montreuil.
- le deuxième degré est constitué par **les Cours d'appel administratives (CAA)** : au nombre de huit, elles sont saisies par les personnes qui souhaitent interjeter appel contre une décision du tribunal administratif.
- la juridiction suprême en droit administratif est le **Conseil d'Etat (CE)** qui vient « dire le droit ».

Il existe également des juridictions administratives spécialisées comme par exemple la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Nous nous concentrerons ici sur le fonctionnement des tribunaux administratifs, en cohérence avec les deux tribunaux observés.

### Les différents acteurs

#### Les juges

Ils sont indépendants de l'administration (c'est ce qu'on appelle le principe de l'autonomie de la juridiction administrative).

Ce sont souvent des anciens élèves de l'ENA ou issus d'un concours direct ou encore sélectionnés en fonction de leur expérience antérieure dans l'administration. Ils sont désignés, selon l'article R222-23 du même Code, « *par arrêté du vice-président du Conseil d'Etat pris sur proposition du président de la juridiction et après avis conforme du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* ».

Il existe trois grades : conseiller, premier conseiller et président.

#### Les agentes et agents de greffe :

Ils/elles assurent l'instruction des affaires, assistent les magistrats tout au long de la

procédure et informent les requérants sur le déroulement de leur litige.

#### Les avocates et les avocats :

Ils/elles peuvent être **choisi.e.s** par le requérant et rémunéré.e.s soit directement par le requérant, soit par l'AJ.

La personne peut également être défendue par l'**avocat.e** désigné.e via l'aide juridictionnelle quand le/la requérant.e n'en a pas choisi un.e.

Les préfectures mandatent souvent de leur côté des avocat.e.s pour assurer leur défense.

#### La partie Requérante.

C'est la personne qui introduit le recours,

**La partie défenderesse** est la partie opposée.

Dans le cadre du contentieux des OQTF par exemple la personne étrangère qui conteste la décision de refus de titre de séjour est la personne requérante et la préfecture, la partie défenderesse.



## L'organisation du tribunal par chambres

Chaque tribunal est organisé en chambres. Les chambres sont des formations de jugement au sein desquelles sont réparties les différentes affaires. Chaque tribunal a sa propre organisation.

### Organisation du contentieux des étrangers dans les TA de Montreuil et Cergy-Pontoise

#### **A Montreuil :**

Le tribunal est organisé en dix chambres qui se répartissent les différentes matières, en plus d'un pôle « expertise et urgences » et d'un département d'« enregistrement et des premières instructions des requêtes ».

Les audiences relatives aux refus de titre de séjour et OQTF ont lieu une semaine sur deux et sont réparties entre trois chambres :

- . Le lundi matin entre 9h et 12h30, la 8<sup>ème</sup> chambre, nos observations ont porté sur onze audiences (entre 40 et 50 dossiers prévus par matinée, dont la moitié avec rapport public)
- . Le jeudi matin, entre 9h et 12h30, la 9<sup>ème</sup> chambre, nos observations ont porté sur dix audiences (entre 50 et 60 dossiers prévus par matinée, dont la moitié avec rapport public)
- . Le jeudi matin, entre 11h et 12h30, la 2<sup>ème</sup> chambre, nos observations ont porté sur la seconde partie de huit audiences (avec une vingtaine de dossiers prévus, tous avec rapport public)

Lors de notre campagne d'observations, ces chambres n'ont pratiquement traité que du contentieux du droit des étrangers. Mais en principe, il semble que la 2<sup>ème</sup> chambre et la 8<sup>ème</sup> chambre traitent également d'autres contentieux.

#### **A Cergy-Pontoise :**

Le tribunal est également organisé en dix chambres dont aucune n'est dédiée à un seul type de contentieux : les audiences portant sur les refus de titre de séjour avec ou sans OQTF sont ainsi assurées par toutes les chambres, à tour de rôle. Les horaires ne sont pas fixes, il peut y avoir une ou deux séries d'audiences par matinée, plus rarement en après-midi.

## C- Champ des audiences observées, procédure et déroulé des audiences

### Champ des audiences observées : refus de titre de séjour, assorti ou non d'OQTF avec délai de départ volontaire

Le contentieux des étrangers couvre des champs différents et chaque champ correspond à un moment du parcours des personnes, souvent ponctué de décisions administratives : demande de visa, demande de titre de séjour, rapprochement familial, enfermement, etc.

Nous avons choisi de nous concentrer sur le champ des audiences relatives aux refus de titre de séjour assortis d'OQTF avec délai de départ volontaire dit « 30 jours ». Ces audiences concernent, pour la majorité, des personnes dont la préfecture a rejeté la demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour et qui reçoivent dans le même temps injonction à quitter le territoire français par eux-mêmes dans un délai de 30 jours. Si les personnes veulent contester ces décisions, elles ont également 30 jours pour former un recours devant la juridiction administrative. Nous avons choisi ce domaine car ces mesures concernent le plus grand nombre des personnes accompagnées dans nos permanences et la majorité de mesures d'éloignement<sup>9</sup>. Il nous semblait par ailleurs que si des observations avaient déjà été menées pour les audiences des personnes étrangères enfermées en centre de rétention, tel était moins le cas pour ce type de contentieux.

Ce choix a également été guidé par le fait que la création en 2006 de ces OQTF accompagnant les refus de titre de séjour participe à la fois de la politique de généralisation des mesures d'éloignement et de l'inflation du contentieux des étrangers, comme nous l'avons vu précédemment. Il est important de souligner que ces mesures s'accompagnent toujours d'une décision fixant le pays de renvoi. Elles peuvent également être accompagnées par une décision d'interdiction de retour du territoire français (IRTF) pouvant aller jusqu'à 3 ans<sup>10</sup>.

A Montreuil, 74% des audiences ont concerné des refus de séjour avec obligation de quitter le territoire français dans un délai de 30 jours, 10% sont des refus implicites de titres de séjour, et 4% des OQTF seules. La quasi-totalité des décisions émanent de la préfecture de Seine St Denis.

A Cergy-Pontoise, compte tenu de l'absence de régularité dans les mentions portées sur les rôles<sup>11</sup> d'audience et, d'autre part, de l'extrême difficulté à relever ces informations lors de la présentation orale de l'affaire par la greffière et le rapporteur, il ne nous est malheureusement pas possible de présenter le calcul de ces pourcentages.

---

<sup>9</sup> Selon l'étude d'impact du dernier projet de loi, 88 940 OQTF ont été délivrées en 2013 en France métropolitaine dont 60 345 OQTF avec délai de départ volontaire et 28 605 OQTF sans délai de départ volontaire.

<sup>10</sup> Les IRTF ont été créés par la loi du 16 juin 2011 et sont prévues à l'article L 511-1-III du Ceseda. L'administration ne peut les délivrer qu'à l'encontre de personnes dont elle démontre que la situation remplit quatre conditions cumulatives : la personne doit avoir déjà été l'objet d'une précédente OQTF, son comportement doit constituer une menace pour l'ordre public, cette mesure ne doit pas être disproportionnée au regard de sa durée de présence en France et de ses liens familiaux. Dans le projet de loi actuellement en cours d'examen, il est prévu de les systématiser pour toutes les délivrances d'OQTF sans délai et à l'encontre des personnes qui n'auraient pas respecté le délai de départ volontaire.

<sup>11</sup> **Rôles d'audience** : il s'agit de la liste des affaires susceptibles d'être traitées pendant l'audience (sous réserve de la présence du requérant et/ou son avocat). Les affaires sont classées par N° d'ordre, 1, 2, 3, etc. et appelées avec ce N° par le greffier. Cette liste donne quelques renseignements succincts mais très utiles relatives à l'affaire traitée : N° de l'affaire, nom du requérant, nom de l'avocat, titre de l'affaire (par ex. "*demande de l'annulation de la décision en date du 28 mai 2014 du préfet de la Seine-Saint-Denis portant refus de titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français*"). Ces rares indications sont mentionnées très rapidement par le juge rapporteur, de façon souvent inintelligible. En disposer, noir sur blanc, est très précieux.

## Une procédure écrite et collégiale : déroulement de l'instruction, séance publique et décision

La procédure qui s'applique pour ce type de recours est dite « **écrite** » conformément aux règles générales en droit administratif. Cela signifie que l'ensemble des débats a lieu par écrit avant l'audience. Concrètement, et dans le respect du principe du contradictoire, cela se traduit par l'échange de mémoires en défense (de la partie défenderesse) ou en réplique (de la partie requérante) pour exposer les arguments et contre-arguments qui vont nourrir l'instruction de l'affaire.

- L'instruction

L'**instruction** correspond à l'étape de l'étude du dossier. Elle est dirigée par le **juge rapporteur** qui, avant l'audience, étudie l'affaire et prépare le projet de jugement. L'instruction est close au moins trois jours avant l'audience. Il est possible de suivre l'état d'avancement de son dossier sur le site « SAGACE » des tribunaux et Cours d'Appel administratifs. Ce projet est ensuite transmis au **rapporteur public** qui prépare des conclusions orales et rédige le sens de son avis.

### SAGACE : le suivi informatique de l'état d'avancement de la procédure

Les requérants et leurs conseils peuvent suivre l'avancement de la procédure de recours par internet : l'accès aux informations se fait très simplement grâce à un code qui leur est communiqué au moment de l'enregistrement de la requête par le Tribunal Administratif compétent.

Avec les personnes que nous aidons, nous utilisons fréquemment cette possibilité très précieuse, d'autant que nombreux sont les requérants qui ne vivent pas à l'endroit de leur domiciliation administrative, ou qui ont des difficultés sérieuses pour récupérer leurs courriers (ils ont parfois du mal à prouver leur identité dans les agences de la Poste).

Cependant, il n'est pas toujours facile les premières fois de comprendre ce qui y est indiqué. Prenons un exemple récent (anonymisé) :

#### Parties

##### Requérants et défendeurs

Qualité	Nom	Mandataire
Requérant	Monsieur XXX	
Défendeur	LE PREFET de YYY	

#### Sens des conclusions

Date de l'audience : .././2015

Sens synthétique des conclusions : **Dispense de conclusions**

Sens des conclusions et moyens ou causes retenus :

Date et heure de la mise en ligne : .././2015



Le signe ↪ indique les sous-événements

Date	Mesure	Acteur	Qualité	Délai
../../2015	Requête nouvelle	Monsieur XXX	Requérant	
(4 jours plus tard)	Accusé de réception de la requête	Monsieur XXX	Requérant	
(3 semaines après)	Communication de la requête	LE PREFET DE YYY	Défendeur	30 j
(idem )	Réception de pièces complémentaires	Monsieur XXX	Requérant	
(6 jours plus tard)	Communication de pièces complémentaires	LE PREFET DE YYY	Défendeur	30 j
(4 mois plus tard)	Mise au rôle			
(idem)	Avis d'audience			
↪(idem)	Avis d'audience	LE PREFET de YYY	Défendeur	
↪(idem)	Avis d'audience	Monsieur XXX	Requérant	
(un mois plus tard, soit la date indiquée plus haut pour la « mise en ligne »)	Mise en ligne du sens des conclusions			
(2 jours plus tard soit la date indiquée plus haut pour l'audience)	Audience publique			

**NB : La notion d' « acteur » figurant dans ce tableau est trompeuse et vient parfois nuire à la bonne compréhension de ce tableau pour qui n'est pas familier de ce logiciel.**

Par exemple, la mention que 3 semaines après l'enregistrement de la requête, il y a communication de la requête et que l'acteur est le préfet, peut laisser penser que c'est le préfet qui a transmis une requête en défense. Les requérants croient donc devoir attendre les pièces communiquées par le préfet. Pourtant tel n'est pas le cas : cette ligne signifie en réalité que le TA a transmis la requête de l'auteur du recours au préfet.

Si cette dématérialisation de la procédure présente des avantages pour les justiciables et le suivi de leur affaire, elle nécessiterait à notre sens d'être simplifiée pour permettre aux personnes concernées de pouvoir suivre et comprendre les mentions qui y sont inscrites sans avoir à s'en remettre à des personnes spécialement entraînées à la bonne compréhension de ce logiciel.

- La séance publique de jugement

L'affaire, si elle n'a pas été rejetée au tri, est enfin inscrite à une séance de jugement, chaque partie en est informée par lettre recommandée, sachant que la présence des parties et des avocats n'est pas requise à l'audience.

Rejet au tri : qu'est-ce que c'est ?

Institué par le décret du 23 décembre 2006 dans le but de désengorger les tribunaux administratifs, le « rejet au tri » permet au magistrat administratif de rendre une décision de rejet de la requête sans la réunion d'une audience en formation collégiale et sans le respect du principe du contradictoire. Cela concerne trois types de situation :

- les requêtes envoyées hors délai
- celles dont les arguments seraient inopérants ou irrecevables
- celles dont les arguments ne seraient pas suffisamment étayés en droit ou en fait.

Ces possibilités sont donc très larges.

Cette mesure est emblématique du fait que trop souvent la volonté du législateur de désengorger les tribunaux administratifs se fait au détriment des droits des justiciables.

Dans les tribunaux observés, l'observatoire portant sur les audiences tenues, aucune information n'est rendue publique quant aux affaires rejetées en amont au tri.

La séance publique se traduit par la tenue d'une **formation de jugement collégiale** composée par :

- **Le/la président.e** anime et dirige la formation de jugement
- **Les deux magistrat.e.s assesseur.es** assistent le juge président pendant l'audience, peuvent poser des questions, participent au délibéré. L'un d'eux est **le/la juge rapporteur.e** qui dirige l'instruction. Durant l'audience, c'est ce dernier qui résume le contenu de la demande et énumère les différents mémoires échangés.
- **Le/la rapporteur.e public.que (RP)** donne son avis en toute indépendance. Le/la RP est un.e magistrat.e qui « *expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent.* » (Article L.7 du Code de justice administrative). Les conclusions du/de la rapporteur.e public/que correspondent à son avis sur l'affaire qu'il développe librement à l'audience. Il s'agit seulement d'un **avis que le/la juge président.e n'est pas tenu.e de suivre in fine**. La présentation de ses observations à l'audience n'est plus obligatoire depuis 2012 comme nous le développerons ultérieurement.

L'affaire est ensuite **mise en délibéré** : les magistrat.e.s se retirent et se réunissent pour adopter une décision, les parties quittent la salle, la solution retenue est celle qui a recueilli l'approbation de la majorité des magistrat.e.s. **Cette décision est communiquée aux parties par voie recommandée quelques semaines plus tard** et doit être affichée publiquement au sein du tribunal.

Des délais pour rendre les décisions après l'audience:

A Montreuil les décisions du TA sont connues en général 15 jours après les audiences et sont systématiquement affichées (pendant un temps très court) sur les panneaux du tribunal contre plutôt 3 semaines à Cergy-Pontoise.

A Cergy-Pontoise, ces affichages nous sont apparus assez aléatoires.

- Les décisions

Les décisions peuvent être de plusieurs types :

- **l'annulation totale** de la décision de refus de titre de séjour et de l'OQTF prise par la préfecture
- **l'annulation partielle** des décisions qui se traduit par la confirmation du refus de titre de séjour mais l'annulation de l'OQTF ou de la décision fixant le pays de renvoi ou encore de l'interdiction de retour sur le territoire.
- **l'injonction de la délivrance d'une carte de séjour**
- la condamnation de l'administration à payer **les frais irrépétibles**. Il s'agit de frais de justice engagés par le requérant (frais d'avocats, droits de timbre, d'envoi postaux) que le juge peut décider de mettre à la charge de la partie perdante quand le requérant obtient gain de cause. Il ne faut pas les confondre avec des préjudices moraux/
- ordonner à l'administration d'agir en vue d'exécuter un jugement en prévoyant **des astreintes**

Frais irrépétibles et astreintes : des pratiques qui diffèrent selon les tribunaux

- Frais irrépétibles :

A Montreuil, 1000€ de frais irrépétibles est la somme récurrente allouée par le TA de Montreuil en cas d'annulation totale (injonction donnée à la préfecture de délivrer un titre), et en cas d'annulation partielle (demande de réexamen).

A Cergy-Pontoise, il est généralement alloué la même somme de 1000 euros. Cependant, dans quelques cas, essentiellement des non-lieux, lorsque des frais irrépétibles sont tout de même alloués, il a été observé des allocations de 800, 750, voire 500 euros, sans que les circonstances ayant abouti à une telle limitation des montants ne puissent être connues.

- Astreintes :

A Cergy-Pontoise, certaines décisions, en quantité réduite, font mention d'astreintes lors de décisions enjoignant la délivrance d'un titre de séjour par l'administration, sans qu'on ait pu retirer d'éléments déterminants conduisant à ces décisions.

A Montreuil, nous n'avons eu connaissance d'aucune décision prévoyant des astreintes.

***NB : une procédure d'exception pour les personnes étrangères enfermées en CRA :***

Une procédure accélérée, orale et à juge unique

Les procédures d'urgences se déroulent devant **un.e magistrat.e statuant seul.e**, qui préside seul.e l'audience et décide également seul.e de l'issue des débats. A l'audience, les nouveaux arguments peuvent être développés. Cela **s'est totalement généralisé pour les procédures d'urgence dans le contentieux des personnes étrangères en rétention**. Cette absence de collégialité ne va pas sans contrarier les grands principes directeurs de la justice, notamment en ce qui concerne les garanties d'indépendance et d'impartialité. Dans ce cas, l'instruction a lieu pendant l'audience et le juge rend sa décision sur le champ après délibération le jour même ou quelques jours plus tard

## D- Témoignages : Le déroulé des audiences des TA de Montreuil et de Cergy-Pontoise

### *Témoignage d'un bénévole ayant suivi 18 audiences du TA de Cergy-Pontoise pendant la campagne d'observations :*

« Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise est installé dans un bâtiment administratif préexistant : les anciens habitants se souviennent de sa construction et de sa première destination d'immeuble de bureau dénommé « Le Samouraï », avec détails décoratifs japonisants (disparus depuis), à l'époque où le « modèle japonais » était à la mode. Sa reconversion pacifique montre au moins que la justice administrative s'accommode d'une architecture fonctionnelle et banale, qui n'est pas spécialement conçue pour la réception du public, ni pour l'impressionner par son décorum.

La salle d'audience qui a été aménagée garde une disposition classique avec, pour les magistrats, une estrade surélevée (moins que celle d'un tribunal d'instance donc moins « intimidante ») pour les magistrats, une barre pour les requérants et les avocats, une grande peinture à l'esthétisme (abstraction ? symbolisme?) ésotérique. La sonorisation de la salle peut être satisfaisante ... quand les intervenants font l'effort de parler distinctement et dans les micros.

Les espaces d'accueil sont sans appareil. A certaines périodes l'accès au tribunal se faisait après des contrôles relevant de l'application du plan « Vigipirate ».

Les rôles et les lectures d'audiences sont affichés sur des panneaux en liège, de consultation malaisée.

On constate des différences de style entre les chambres (composées chacune de quatre magistrats : président, deux conseillers, un rapporteur public). Mais il n'est pas possible de déduire, de la seule tenue des audiences, que cela pourrait entraîner des différences dans le traitement des dossiers hors audience, et dans l'orientation des décisions qui sont prises.

Les attitudes des magistrats envers les requérants et les avocats sont variables, plus ou moins froids ou apparemment empathiques, mais dans l'ensemble une certaine distance, facilitée par la disposition de la salle, est de mise. Certains magistrats ont une attitude plus « pédagogique » que d'autres, dans les limites d'échanges de toutes façons d'une durée limitée. S'il est toujours sympathique de voir les magistrats interroger les requérants, et même leurs proches quand ils sont présents, on ne saurait en tirer de conclusions.

A l'audience, le greffier (plus souvent une greffière) lit à l'appel de la présidence l'énoncé du dossier. C'est par l'avocat que l'on peut en avoir une idée plus précise, mais il (ou elle) n'est présent(e) que dans un cas sur quatre environ ! La présidence et les autres conseillers peuvent interroger le (la) requérant(e), qui n'est présent(e) toutefois qu'une fois sur cinq environ et n'est pas souvent sollicité(e)... Quand il y a un rapporteur public, on en apprend davantage, mais cela ne se produit qu'une fois sur six environ, et le rapporteur public ne développe pas ses conclusions lorsque ni l'avocat ni le requérant ne sont présents...

La grande majorité des dossiers, environ deux sur trois, sont traités sans autre indication que celle des décisions attaquées et parfois, de manière plus ou moins intelligible, de la date des actes de procédure : il suffit de moins d'une minute pour le faire. Même quand l'affaire est traitée plus longuement, en présence de l'avocat ou du requérant, cela dure en général entre quatre et huit minutes. Si le rapporteur public s'exprime cela peut aller jusqu'à douze minutes, exceptionnellement un peu plus.

Au total j'ai vu appeler 290 dossiers au cours des huit heures d'audience auxquelles j'ai assisté : un

peu moins de trois minutes en moyenne par dossier. Difficile de ne pas avoir l'impression d'une « justice d'abattage », au moins au stade de l'audience...

L'essentiel se passe donc en dehors de l'audience : réception et enregistrement de la requête, des mémoires et pièces complémentaires, choix de solliciter ou non un rapporteur public, étude du dossier et préparation éventuelle des conclusions du rapporteur public, délibération et rédaction de la décision... La décision du tribunal, mise en délibéré à l'audience, est rendue après un délai de plusieurs semaines. L'avocat (ou le requérant s'il se défend lui-même) en reçoit le texte, mais le public ne peut en connaître le sens (rejet, annulation partielle ou totale, non-lieu) que s'il consulte un affichage temporaire à une date qui n'est pas annoncée. »

***Témoignage d'un bénévole ayant suivi sept audiences des 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambre du TA de Montreuil avec chacune deux séances l'une avec et l'autre sans rapporteur public :***

« Les audiences ont lieu à l'heure prévue dans une salle fonctionnelle mais sans micro nécessitant d'être aux tout premiers rangs pour entendre. Elles sont quasi exclusivement consacrées aux refus de séjour avec ou sans OQTF, explicites ou implicites.

L'ambiance est assez détendue grâce au Président toujours courtois, tant avec les avocats qu'avec les requérants lorsqu'ils sont présents.

L'assemblée était composée d'une trentaine de personnes mi avocats, mi requérants et leur famille ou amis. Ce nombre variait en cours de séance avec le départ de ceux dont le dossier avait été présenté et l'arrivée de nouveaux.

Une fois une requérante était accompagnée par une bénévole de la Ligue des Droits de l'Homme qui est intervenue pour elle comme l'aurait fait un avocat.

Par contre, en l'absence d'avocat, le Président n'a pas laissé intervenir des « amis » non identifiés des requérants.

Ne passent à l'audience que les dossiers dont l'avocat et/ou le requérant sont présents.

Je n'ai pas compris sur quels critères les dossiers passent à l'audience avec ou sans rapporteur public.

Lorsqu'il y a un rapporteur public, il est plus facile de comprendre le dossier et le pays d'origine. Il semble que les propositions du RP soient le plus généralement suivies.

Il y avait une assez grande différence entre les deux RP ; l'une, au-delà du droit, semblait plus ouverte à l'histoire de vie, privée, familiale, professionnelle. L'autre ne semblait vraiment prendre en compte que le droit et les « documents probants ». Le Président n'interroge le requérant que lorsqu'il n'a pas d'avocat ; c'est alors généralement très difficile en l'absence de traducteur. Il laisse pourtant le temps et reste patient et respectueux.

Les audiences sont difficilement compréhensibles pour des français ne connaissant pas les dossiers et certainement incompréhensibles par les personnes étrangères. »



## II- Les personnes étrangères : des justiciables (pas) comme les autres ?

Le deuxième aspect essentiel de nos observations dans les tribunaux était de pouvoir rendre compte du traitement des personnes étrangères en tant que justiciables. Notre objectif était d'évaluer à partir de ces observations le respect ou non des **grands principes directeurs de la justice en matière de procès équitable tels que définis par l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)**<sup>12</sup>. Plus précisément nous nous attacherons dans ce bilan à analyser le traitement des personnes étrangères comme justiciables au regard de deux de ces grands principes :

- **la publicité des débats** (A) avec un focus sur l'atteinte particulière portée par la réforme du rapporteur public
- **le respect d'une procédure loyale et équitable** (B).

Nous terminerons par l'exposé du **risque d'un traitement de masse** pour un contentieux de masse (C).

### Préalable : Définition et historique des principes directeurs de la justice

Ce sont les principes qui permettent de concourir au respect de l'équité et de la loyauté dans la procédure.

Ils sont au nombre de quatre et sont définis à **l'article 6 de la convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)**<sup>13</sup> :

**1- indépendance et impartialité des juges**

**2- égalité des armes**

**3- publicité**

**4- équité et loyauté**

Leur existence précède la CEDH. Ainsi, ils commencent à apparaître en droit français dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Cependant, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Cour EDH) a été amenée à en définir les contours et est venue profondément enrichir leur contenu et leur portée.

### Article 6 § 1 de la CEDH

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, d'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice

<sup>12</sup> Si cet article ne parle que des affaires civiles et pénales (les institutions européennes ne sont pas forcément habituées à la dualité des juridictions françaises), il a bien été précisé par le conseil d'Etat que cela concernait aussi les affaires administratives, bien que pas toutes....Ainsi, il a été considéré que le contentieux de l'aide sociale, des pénalités fiscales, des suspensions de droit d'exercice professionnel....entraient bien dans son champ d'application, mais pas le contentieux des étrangers. Cela ne signifie pas que ces principes ne s'appliquent pas au fonctionnement de la justice administrative mais qu'on ne peut pas les invoquer comme moyen de nullité dans les recours individuels en matière de contentieux des étrangers.

<sup>13</sup> Entrée en vigueur en 1973 et introduite en droit français en 1974

## A- La publicité des débats

### Définition

Ce principe à l'origine très ancienne<sup>14</sup> est précisé dans le code de justice administrative (CJA) dans l'article L6 du CJA : « *les débats ont lieu en audience publique* » et L10 du CJA « *les jugements sont publics. Ils mentionnent le nom des juges qui les ont rendus* ».

Ce principe de publicité correspond à la **garantie pour les parties de voir leur procès se dérouler dans des conditions de transparence assurant la possibilité d'un contrôle de la justice en train d'être rendue**, cette dernière acceptant de se donner à voir.

Des restrictions ne peuvent y être portées que pour des raisons tenant à l'ordre public ou au respect de la vie privée et de la moralité.

Ce principe implique :

- une **convocation des parties à l'audience**, par une notification par lettre recommandée avec accusé de réception sept jours au moins avant l'audience (deux jours en cas d'urgence)
- une **lecture publique** (*art R 741-1 du CJA : la décision est prononcée en audience publique*)
- la **présence d'un rapporteur** qui permet de faire une présentation de l'ensemble des éléments de la situation.
- l'**affichage de la décision** dans un local de la juridiction ouvert au public
- la **notification de la décision aux parties**
- la **remise d'une copie sur demande à qui le souhaite** <sup>15</sup>

### Quelles applications de ce principe dans les deux tribunaux observés ?

A Cergy-Pontoise comme à Montreuil, les portes de la salle d'audience demeurent bien ouvertes, le rôle de l'audience affiché est consultable avant l'audience.

A Cergy-Pontoise, cet affichage est effectué en début de matinée pour les audiences du jour, et la présence d'une photocopieuse (payante) a permis aux bénévoles d'entrer en séance avec une copie du rôle, précieuse pour suivre (ou reconstituer..) le traitement des affaires successives."

A Montreuil, les rôles d'audiences (listes des personnes convoquées avec nom de l'avocat et motif du recours) sont affichés juste avant l'audience. Le président du tribunal nous a fait bénéficier, pour notre observation, d'une copie de ces rôles envoyée la veille de l'audience par les greffiers et les greffières du TA. Ces copies nous ont été très utiles pour suivre les audiences pendant lesquelles tout va très vite.

<sup>14</sup> Une ordonnance du Conseil d'Etat du 2 février 1831

<sup>15</sup> CE 1<sup>er</sup> décembre 1993, association SOS défense

C'est cependant le principe qui nous semble avoir posé le plus de difficultés dans son application de manière générale et dans les deux tribunaux observés :

- ✓ **Le manque de connaissance par la société civile de la juridiction administrative** qui ne bénéficie pas de la réputation des tribunaux judiciaires a pour conséquence de la priver des visites de la société civile (contrairement au palais de justice des tribunaux de grande instance (TGI) et des cours d'assise où souvent on peut croiser des classes en visite, des badauds, des étudiants en droit dans le cadre leur formation....)  
=> Le public présent se restreint aux requérants et avocats quand ils se déplacent, la famille ou les proches, et plus rarement des accompagnants associatifs. Cela peut favoriser l'impression d'un entre soi intimidant et peu intégrant pour le profane.

Citation d'un bénévole observateur de Cergy-Pontoise :

*« Sans vouloir en exagérer la portée, la présence de représentants de la société civile à des audiences, certes publiques mais qui ne sont guère fréquentées que par les personnes directement concernées, peut-elle avoir une influence au moins sur la tenue des audiences elles-mêmes ? Quelques rappels de présidents (auxquels nous avons parlé) pour faire utiliser le micro ont pu témoigner d'une attitude plus attentive au public que l'entre soi entre professionnels souvent constaté. Nous avons eu l'impression que les magistrats rencontrés, y compris la présidente du tribunal, étaient intrigués et intéressés par notre démarche, inhabituelle dans cette enceinte. Mais il est impossible d'en évaluer l'impact réel »*

- ✓ Alors que les différentes chambres d'audience sont équipées de **microphones, ces derniers ne sont quasiment jamais utilisés par les différents acteurs** (juges et avocats). Seules les personnes des premiers rangs sont donc susceptibles d'entendre les débats en cours.
- ✓ Une hétérogénéité dans la manière de parler et la pédagogie des différents acteurs et du coup **une intelligibilité des audiences à géométrie variable**. Parfois, les magistrats veillent à la bonne compréhension de la personne requérante. D'autres fois, l'équipe des observateurs a pu avoir le sentiment que les juges exécutaient cette tâche le plus rapidement possible, expédiant une « corvée » inutile. On peut comprendre que le caractère écrit de la procédure ne laisse en droit qu'une place restreinte à cette phase orale et que du coup juges et avocats n'y accordent qu'un intérêt limité. Cependant, il nous semble essentiel, tant au regard du principe de publicité des débats que pour le respect du justiciable présent à l'audience de veiller à un déroulé qui s'attache à la bonne compréhension de chacun.

Remarques d'un bénévole lors d'une audience à Cergy-Pontoise(8<sup>ème</sup> chambre, audiences du 28 janvier 2015):

*« Audiences particulièrement inaudibles : micros non branchés, la greffière s'exprime de façon incompréhensible en avalant les mots, les juges rapporteurs s'efforcent de lire les brefs résumés formels de présentation des affaires le plus rapidement possible. Seuls les observations –lorsqu'ils en font- de certains avocats, et sous réserve qu'ils parlent distinctement (ils tournent le dos au public) permettent de recueillir certaines informations...le tribunal semble pressé car une autre audience (qui ne comporte pas d'affaire droit des étrangers) suit »*

- ✓ **L'absence de lecture publique pour les affaires où les personnes ne sont pas représentées.**  
Comme nous l'avons expliqué précédemment, cette procédure écrite n'exige pas la présence du requérant et/ou de son avocat lors de l'audience. Du coup, les affaires où ni le requérant ni son avocat n'est présent ne sont pas présentées publiquement. Si l'on peut en comprendre les raisons d'un point de vue gestionnaire, il nous semble d'un autre côté dommageable que ces affaires ne puissent être exposées devant la société civile. D'autant que cette hypothèse est très fréquente : à Montreuil, sur la période observée, 324 audiences ont été présentées à l'oral sur les 1186 dossiers, soit seulement un gros tiers. A Cergy-Pontoise, les proportions sont relativement identiques bien qu'un peu plus élevées puisque 315 affaires ont été présentées à l'oral sur 899 dossiers.

- ✓ **Affichage aléatoire des décisions au TA de Cergy-Pontoise**

Si à Montreuil, les décisions étaient systématiquement affichées sur les panneaux du tribunal 15 jours après l'audience. A Cergy-Pontoise, l'affichage nous est apparu très aléatoire : les liasses de feuillets correspondant à une lecture sont épinglées sur les emplacements éventuellement libres du panneau d'affichage, sans aucun souci ni de chronologie, ni de cohérence (ensemble des documents d'une même chambre, par exemple). Les affaires inscrites au rôle d'une même audience sont susceptibles de faire l'objet de lectures à des dates différentes. Les rôles de lecture<sup>16</sup> demeurent affichés pour une durée très variable, nous avons observé des retraits au bout d'une semaine, et des documents affichés pendant plus de deux mois. Nous avons également constaté des rôles de lectures manquants (audience du 5 janvier 2015 notamment)

- ✓ **La possibilité de se voir remettre une copie de la décision est payante, sauf pour l'avocat.e et le requérant ou la requérante.** L'exigence de cette contre-partie pécuniaire, compréhensible du point de vue de la maîtrise des couts par le tribunal nuit à l'effectivité de la remise de copie de la décision pour les tiers. Pourtant, seule l'obtention d'une copie de la décision du tribunal, accessible après lecture, permettra de connaître de façon exhaustive les arguments et moyens soulevés et les motivations du jugement
- ✓ Malgré le souci de certains magistrats de rendre intelligible le déroulé de l'audience à l'intéressé, **l'absence d'interprète liée au cadre écrit de la procédure s'ajoutant à la complexité de la procédure rend incompréhensibles** les audiences pour les requérants et leurs familles s'ils ne maîtrisent pas parfaitement le français. Cela peut notamment être le cas pour les personnes arrivées récemment comme les déboutées de l'asile par exemple.

Citation d'un bénévole observateur de Montreuil

*« Les audiences sont difficilement compréhensibles pour des français ne connaissant pas les dossiers et certainement incompréhensibles par les personnes étrangères »*

<sup>16</sup> **Rôles de lecture** : il s'agit de la liste des affaires jugées, qu'elles aient été ou non, appelées au cours de la séance publique. Les affaires sont classées cette fois par N° d'affaire, (ce qui peut compliquer le rapprochement avec les rôles d'audience). Le document rappelle l'objet (le même que celui des rôles d'audience), la décision résumée du tribunal (annulation, rejet,...), et en cas d'annulation, en dernière colonne, donne des précisions sur ce qui est demandé à la préfecture( délais, frais irrépétibles, etc.). Disposer de ce rôle permet notamment de connaître **toutes les décisions** du tribunal, même pour les affaires non traitées à l'audience, et de déterminer les différences d'appréciation éventuelles entre rapporteur public et tribunal.

- ✓ **L'absence du rapporteur public dans un grand nombre d'affaires.** A Cergy-Pontoise seulement 42% des affaires observées ont été accompagnées d'une lecture du rapporteur public et 56% à Montreuil. Il convient par ailleurs de souligner que parfois ces lectures ne se limitent qu'à l'énoncé de l'avis : annulation ou rejet. Cette question particulière sera approfondie dans le paragraphe suivant.

#### Témoignage d'une bénévole observatrice de Montreuil

« À Montreuil, chaque formation de jugement a ses spécificités. En particulier les rapporteurs publics (RP) n'ont pas vraiment la même façon de présenter leurs analyses ; pendant notre observation, dans telle chambre, le RP rapportait très brièvement et même un peu sèchement, citant les articles de loi et les jurisprudences sur lesquels il fondait son avis, il n'expliquait pas mais concluait ; dans une autre chambre, nous assistions à de véritables leçons de droit, énoncées avec une vraie visée pédagogique, les évolutions de jurisprudences étaient évoquées, et les situations personnelles replacées dans un cadre théorique avant l'énoncé de la décision proposée; enfin dans le dernier cas, c'étaient les données matérielles des dossiers qui étaient examinées très concrètement (preuves probantes de durée de séjour, revenus suffisants, prise en charge des enfants réelle, etc.), avec une réelle volonté d'objectivation des conditions de la décision par des aspects les plus quantitatifs possibles. Ces différentes lectures n'impliquaient pas automatiquement des décisions différentes, ou plutôt, nous ne l'avons pas établi de façon formelle»

#### [La place du rapporteur public : une problématique emblématique de l'inégalité de traitement entre justiciables](#)

L'évolution de la place du rapporteur public est emblématique pour reprendre les mots de Nicolas Fischer<sup>17</sup> de la « constante tension entre deux impératifs en matière de contentieux administratif des étrangers » :

- préserver les garanties dont doivent disposer les justiciables étrangers, notamment le double examen du rapporteur public et le temps de procédure écrite qui favorise l'objectivité et l'impartialité des juges
- limiter l'ampleur de l'intervention du juge et accélérer l'examen des dossiers en supprimant justement certaines garanties procédurales »

#### ***Le rôle du rapporteur public***

L'[arrêt du Conseil d'Etat en date du 29 juillet 1998](#) résume bien le rôle du rapporteur public devant une juridiction administrative, encore appelé à l'époque « commissaire du gouvernement » : c'est un juge qui a « *pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement. L'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du contradictoire applicable à l'instruction* ». Les conclusions ont pour objectif d'aider la formation de jugement à se déterminer et permettre aux parties et au public d'entendre une

<sup>17</sup> Article Plein droit n°94, octobre 2012, Nicolas Fischer « contentieux des pauvres pour techniciens du droit »

lecture de leur affaire les éclairant sur ses tenants et aboutissants, tant factuels que juridiques. En ce sens, la présentation orale du rapporteur public est une garantie forte de la publicité des débats. Ses conclusions n'ont qu'une force d'avis que le président de la juridiction n'est pas contraint de suivre, même si en pratique la décision finale suit bien souvent le sens de ces conclusions

Ainsi, à Montreuil, nous n'avons répertorié qu'un seul cas où le juge président ne s'est pas du tout conformé à l'avis du rapporteur public: il s'agissait d'une dame kurde très âgée à la charge de ses enfants titulaires de titre de séjour pérenne (audience du 16 mars 9<sup>ème</sup> chambre).

A Cergy-Pontoise, d'après les statistiques récoltées, sur 132 lectures du rapporteur public, 100 ont été suivies par le président de la formation de jugement qui a donc pris une décision différente dans 32 cas, soit 24 %.

- Réforme de la place du rapporteur public de décembre 2011

Le décret du 23 décembre 2011 a supprimé l'obligation d'entendre les conclusions du rapporteur public suite à la proposition de loi Warsmann. Cette suppression est issue des recommandations de la commission Schilte chargée de réfléchir à l'avenir des TA et dont le rapport a été publié en novembre 2011.

Son objet est de restreindre le champ d'intervention du rapporteur public qui choisira à discrétion, avec l'aval du président de chambre ses dossiers dans certains contentieux de masse ou, pour reprendre les termes de Serge Slama<sup>18</sup>, les « contentieux des pauvres »

Ainsi, l'article 188 de cette loi est venue modifier l'article L 732-1 du Code de justice administrative afin de permettre « *dans des matières énumérées par décret en Conseil d'Etat* » au président de la formation de jugement « *de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, d'exposer à l'audience ses conclusions sur une requête, eu égard à la nature des questions à juger* ». Cette dispense n'est applicable qu'aux tribunaux administratifs et cours d'appel administratives.

Cette loi a été validée par le conseil constitutionnel « lorsque la solution de l'affaire paraît s'imposer ou ne soulève aucune question de droit nouvelle » (décision n°2011-629 DC du 12 mai 2011, cons22)

Cette proposition avait mené, chose suffisamment rare pour le souligner, à deux grèves de la juridiction administrative, une le 4 juin 2009 et une deuxième le 9 février 2011. Les syndicats dont l'USMA et le SJA dénonçaient le risque d'une justice d'« abattage » et l'inégalité de traitement entre justiciables « induites par la disparition de cette garantie procédurale inhérente à la présence du rapporteur public ». Sous couvert d'une loi à l'objectif affiché d'amélioration et de simplification de la qualité du droit, les magistrats administratifs dénonçaient la "*dégradation des garanties offertes aux justiciables*" ainsi que leurs "*conditions de travail*" et surtout, la "*qualité du service rendu aux justiciables*" au profit d'« orientations productivistes ».

---

<sup>18</sup> <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2011/02/08/greve-de-la-justice-les-magistrats-administratifs-sont-aussi-en-greve-journee-daction-9-fevrier-2011/>

### ***Le contentieux des OQTF, première cible touchée en tant que contentieux de masse***

Selon le groupe de travail « Schilte » seront d'abord concernés « les contentieux en nombre statistiquement significatifs pour les juridictions administratives dont les questions de droit sont supposées déjà tranchées et qui posent de façon récurrente des questions de fait analogues ».

Il est difficile d'imaginer que le contentieux des étrangers puisse poser des questions de faits analogues dans la mesure où les caractéristiques de chacune des situations des personnes sont bien souvent complexes et uniques.

Pour autant, le droit des étrangers a été la première matière concernée et citée par cette suppression, avec le contentieux du permis à point. Ont également été touchés les contentieux relatifs aux décisions de pôle emploi, à l'attribution d'un logement locatif, aux décisions d'octroi d'aide personnalisée au logement.....L'expression de Nicolas Fischer <sup>19</sup> « contentieux des pauvres » prend ici tout son sens !

Quatre ans après l'entrée en vigueur de cette réforme, qu'en est-il sur le terrain du contentieux en droit des étrangers ?

### ***Conséquences sur les terrains d'observation de Cergy-Pontoise et Montreuil***

41% des affaires observées à Cergy-Pontoise ont été accompagnées de lectures des conclusions du rapporteur public. A Montreuil ce chiffre est de 56%.

**C'est donc dans les deux tribunaux près de la moitié des audiences qui se font sans la présence du rapporteur public.**

Il est intéressant de noter que pour les affaires observées qui n'étaient pas relatives aux droits des étrangers, le rapporteur public était systématiquement présent.

A Montreuil, on a pu constater par ailleurs des différences importantes suivant les chambres d'audience : à la 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambre, la moyenne de présence du rapporteur public est sensiblement la même et autour de la moitié des affaires. A la deuxième chambre, où nous n'avons pu assister qu'à la seconde partie des audiences, le rapporteur public y était systématiquement présent.

Tous les témoignages des observateurs concordent pour dire que l'absence de rapporteur public nuit de manière importante à la compréhension des affaires exposées tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue factuel. Et cela d'autant que le juge rapporteur (à ne pas confondre avec le rapporteur public) ne fait bien souvent qu'un exposé extrêmement rapide, hors micro, difficilement compréhensible, et centré sur les éléments de procédure de la situation.

De plus, il n'est pas évident de comprendre pour les justiciables pourquoi dans certain cas il y a « plus de juges » que pour d'autres, comme si les affaires sans rapporteur public étaient traitées avec un degré d'attention moindre.

---

<sup>19</sup> Article du Plein droit n° 94, octobre 2012 « L'étranger et ses juges » Contentieux de pauvres pour techniciens du droit. Nicolas Fischer

Ni les observations, ni les éléments recueillis ne nous ont par ailleurs permis de comprendre quels critères guidaient les rapporteurs publics et les présidents de juridiction à décider de la présentation orale ou pas des conclusions.

## B- Équité du procès et loyauté de la procédure

### Définition générale

Consacrés par le droit anglais, ces principes d'équité du procès et de loyauté de la procédure concernent une série d'éléments relatifs à la bonne administration de la justice. Les deux principaux éléments en droit français sont :

- l'exigence d'une décision motivée
- le respect de délai raisonnable dans l'examen de l'affaire et le jugement

### L'exigence de motivation

Ce principe, ancien,<sup>20</sup>est défini désormais dans l'article L 9 du CJA : « les jugements sont motivés ». Cette exigence correspond à **l'obligation pour le juge d'énoncer l'ensemble des considérations de droit et de fait** qui ont conduit à sa décision de juge. Ce dernier doit ainsi répondre à l'ensemble des moyens soulevés.

Cela implique :

- Le juge justifie sa solution ce qui doit permettre aux parties d'en comprendre les tenants et les aboutissants
- Cela facilite l'effectivité des voies de recours : tant au regard des parties qui peuvent évaluer leurs chances, qu'au regard du juge d'appel ou de cassation qui sont mis en état d'examiner correctement l'ensemble des éléments qui ont conduit les décisions du juge de première instance
- Cela permet également de savoir comment interpréter la loi et rendre accessible et intelligible à tous le droit.

### Sur les terrains observés

Nous avons préféré concentrer notre projet sur les observations relevées lors des audiences publiques plutôt que sur les décisions elles-mêmes ce qui ne nous permet pas de porter une analyse véritable sur le respect de ce principe.

### Le délai raisonnable du jugement

Ce principe, consacré par l'article 6§1 et l'article 13 de la CEDH, doit beaucoup dans son application en France à l'influence de la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'Homme<sup>21</sup>. Il a été consacré en droit français par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Garde des sceaux c/ Magiera*, 28 juin 2002.

Ce principe correspond au droit pour tout justiciable de voir sa requête jugée dans un délai raisonnable. Il n'existe pas de standard de la « durée raisonnable ». Cette durée est appréciée de

---

<sup>20</sup> consacré pour la première fois en 1924 dans un arrêt du Conseil d'Etat du 5 décembre 1924, *Legillon et formalisé dans l'arrêt Platon* 1<sup>er</sup> mars 1935

<sup>21</sup> dont la décision du 17 juillet 2001, *assoc. Ekin c/France*.



manière empirique au cas par cas : ainsi sont pris en compte la complexité de l'affaire, le comportement des parties, la nature et l'enjeu du litige...

Cela implique :

- le souci de statuer dans les délais les plus brefs (**pas de retard excessif**)
- la **possibilité de recours en responsabilité pour faute simple contre l'Etat** pour un justiciable à qui des délais déraisonnables de jugement auraient causé un préjudice (recours indemnitaire devant le conseil d'Etat qui est compétent en premier et dernier ressort : cf CE 25 janv 2006 SARL Potchou)

En matière de contentieux relatifs aux OQTF, il est important de souligner que les juges administratifs doivent en principe rendre leurs décisions dans un délai de trois mois conformément aux dispositions législatives (article L 512-1 du Ceseda), même s'il n'existe pas de sanctions relatives à la non application de ce délai par les juges.

#### Sur les terrains observés

A Montreuil le délai entre la notification de la décision de refus de séjour et d'OQTF et l'audience du recours est entre trois et sept mois. Cette différence s'explique par le fait que certaines personnes passent d'abord par une demande d'aide juridictionnelle (AJ) pour pouvoir bénéficier d'un avocat qui forme un recours seulement et logiquement au moment de la décision d'octroi de l'AJ. Les délais d'examen du bureau d'aide juridictionnelle attaché au TGI de Bobigny sont de trois mois environ d'après les informations recueillies dans nos permanences d'accompagnement des personnes étrangères. Ainsi, à Montreuil, le délai d'examen des recours à compter de la saisine du tribunal seraient autour de trois mois ce qui est un délai relativement court pour les justiciables, notamment, en comparaison d'autres tribunaux administratifs d'Ile de France (jusqu'à plus d'un an de manière répétée à Melun, entre 6 mois et un an au TA de Paris). Aux dires mêmes du président du tribunal, le respect de ces délais est un fait nouveau pour le tribunal dû principalement à la fermeture du centre de rétention de Bobigny qui a fait considérablement chuter le nombre d'affaires traitées par le tribunal. L'urgence de ces procédures (en rétention, le juge a un délai de 72 heures pour statuer) mobilisait, par ailleurs, de manière prioritaire bon nombre de moyens du tribunal. C'est d'ailleurs également la raison principale invoquée par la présidente du tribunal de Melun pour expliquer la longueur d'examen des procédures d'OQTF avec délai, les moyens du tribunal en matière de contentieux des étrangers étant quasi entièrement occupés par les personnes présentées au tribunal dans le cadre des procédures relatives au centre de rétention du Mesnil-Amelot. Le délai moyen d'examen et de jugement toutes affaires confondues du TA de Montreuil est autour de 5 mois.

A Cergy-Pontoise, les délais peuvent être très différents d'une situation à l'autre, de quelques mois à plus d'un an.

Il est intéressant de mettre ces délais en perspective avec le délai d'examen de titre de séjour par la préfecture. Ainsi, la préfecture de Seine-Saint-Denis a durant ces deux dernières années été en tête des préfectures quant à ses délais d'examens réputés parmi les plus longs de France, avec bien souvent des durées pouvant aller jusqu'à deux ans.

Or, ces délais peuvent avoir des conséquences extrêmement graves, notamment dans les situations où le contrôle du juge révèle l'illégalité de la décision de l'administration, ce qui on l'a vu plus haut n'est pas rare puisqu'à Montreuil près du tiers des décisions de l'administration sont annulées par le juge.

Si on prend l'hypothèse d'une personne pour qui le juge de Montreuil annule le refus de titre de séjour et enjoint la délivrance d'un titre de séjour :

entre le dépôt de la demande de titre de séjour , la notification de ce refus, une demande d'aide juridictionnelle déposée, le dépôt du recours par l'avocat et le délai de jugement, **une personne peut s'être vu privée de régularité de séjour et des droits afférents pendant plus de deux ans et demi, avec toutes les conséquences de précarité sociale, administrative et professionnelle.**

### C- La tentation d'un traitement de masse de ce contentieux

L'engorgement des tribunaux administratifs peut également conduire les présidents des formations collégiales à organiser des audiences « collectives » dans un souci de confort gestionnaire et parce que les questions de droit posées sont similaires ;

Témoignage d'une bénévole observatrice : illustration à Montreuil

*« En novembre 2014, les audiences étaient très chargées, et je me souviens d'une audience où une dizaine de bangladais étaient représentés par le même avocat, sans doute désigné dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Tous avaient été déboutés du droit d'asile par l'OFPRA d'abord, puis par la CNDA ensuite, tous étaient célibataires, présents en France depuis peu d'années, et tous survivaient comme ils pouvaient depuis quelques mois, ne pouvant pas trouver de travail salarié et ayant perdu les aides réservées aux demandeurs d'asile. Alors, le président du tribunal a dit à l'avocat que tous leurs recours auraient le même rejet car les situations étaient identiques, et que ce n'était pas la peine qu'il les défende individuellement. L'avocat a vivement protesté de la différence entre les personnes et entre les situations individuelles, il a rappelé avec force la nécessité d'une justice pour les individus et non pour des « cas » et a tenu à défendre chaque personne... mais cela ne servait visiblement à rien, les ressemblances de ces situations occultaient tout le reste, et le tribunal n'a manifesté aucune curiosité. Il faut dire que la tâche de l'avocat était difficile, dans un pareil contexte ! »*

Illustration : audience 9<sup>ème</sup> chambre TA de Cergy-Pontoise du 10 novembre 2014

*« Deux audiences sont tenues le même jour, une à 14h avec 32 dossiers, une à 15h30 avec 15 dossiers, soit 110 minutes pour 47 dossiers concernant uniquement des refus de TS et/ou d'OQTF (dont 10 avec lecture des conclusions du RP), soit théoriquement deux minutes par dossier inscrit au rôle ; en réalité, comme seuls 15 dossiers ont été effectivement traités à l'audience (absence des parties pour les autres), cela représente un peu plus de 7 minutes par affaire.*

*L'effet de traitement de masse est aussi perceptible lorsque, comme à Cergy-Pontoise, les audiences comportent à la fois une majorité de dossiers "TS<sup>2</sup>/OQTF" et quelques dossiers ne relevant pas du droit des étrangers. Ainsi, le 18 novembre 2014, l'audience de la 7e chambre du TA de Cergy-Pontoise, prévue à 9h30, comportait 20 dossiers inscrits au rôle ; deux ont été renvoyés (affaires concernant des fonctionnaires d'Etat), et 18 dossiers ont été appelés, dont 14 concernaient le droit des étrangers et 4 d'autres domaines (fonctionnaires, marchés et contrats, santé publique). Les quatre affaires (en réalité trois, l'une d'elles concernait la même requérante mais faisait l'objet de deux requêtes distinctes) qui ne concernaient pas le droit des étrangers ont toutes été traitées, ont bénéficié de la lecture des conclusions du rapporteur public, et leur évocation a duré en tout 1h10mn, soit un peu plus de 23 minutes par dossier. Quant aux 14 affaires TS/OQTF, seules 5 ont été traitées, aucune ne bénéficiait de la lecture des conclusions du rapporteur public, et leur traitement cumulé a duré en tout 25 minutes, soit 5 minutes par dossier. L'apparence d'un traitement discriminé est ici frappante. »*

Ce type d'audience est extrêmement mal vécu par les intéressés qui ont l'impression de ne pas être traités en tant qu'individu mais comme un dossier parmi d'autres.

Par ailleurs, on ne peut que regretter la tenue de ces audiences en traitement de masse qui fait primer des considérations d'efficience gestionnaire sur le respect des garanties procédurales auxquels ont en principe droit tous les justiciables.

---

<sup>22</sup> Titre de séjour

### III- Les juges du TA : un faible rempart face à la maltraitance des étrangers organisée par la loi et les préfectures

Depuis plus de dix ans, les sept réformes successives de la loi sur l'immigration ont supprimé des droits pour les remplacer par des dispositifs de régularisation discrétionnaire ou humanitaire dans lesquels le préfet a tout pouvoir de décision et les juges une marge de contrôle faible.

Les critères selon lesquelles les régularisations sont accordées sont devenus flous et subjectifs.

Ainsi, on le notait déjà dans notre rapport d'observation sur les conditions d'accueil en préfecture de mai 2008 : quand un désaccord oppose l'administration et une personne étrangère, le cadre législatif étant plus flottant, le recours à la loi est plus difficile.

Nous développerons dans un premier paragraphe la nature du contrôle du juge au regard du droit national et à sa traduction concrète dans les terrains observés (A).

Dans un second temps nous examinerons ce qu'il en est au regard du droit européen et international (B).

#### Préalable : la nature du contrôle le juge

Le contrôle du juge est différent selon le pouvoir dont dispose l'administration. En droit des étrangers, les contrôles effectués par le juge sont de trois natures différentes suivant les situations.

- le juge administratif effectue un contrôle « **restreint** » quand l'administration possède un « **pouvoir discrétionnaire** » : le juge ne censure dans ce cas que les erreurs importantes commises au niveau de l'appréciation des faits qui ne justifiaient pas la solution retenue. C'est ce qui est appelé en droit « l'erreur manifeste d'appréciation ». C'est en principe le cas pour tous les titres de séjour qui relèvent du pouvoir discrétionnaire de la préfecture, c'est-à-dire à chaque fois que la décision de délivrer un titre de séjour dépend de l'appréciation libre du préfet.

- le juge administratif effectue un contrôle « **normal** » quand l'administration est en situation de « **compétence liée** » : puisque l'administration ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation et qu'elle n'a pas d'autre choix que d'appliquer à une situation donnée une solution précise, le juge censurera toute erreur de la préfecture. Ainsi, il y a compétence liée lorsque les textes prévoient l'attribution de plein droit d'un titre de séjour à ceux qui remplissent les conditions pour l'obtenir (exemple : la délivrance des cartes de séjour au titre de l'article L 313-11 du CESEDA<sup>23</sup>)

Ainsi, plus l'administration a un large pouvoir d'appréciation, moins le juge dispose de moyens de contrôle.

En pratique, la distinction entre compétence liée et pouvoir discrétionnaire est fortement atténuée : comme le mentionne le dictionnaire permanent<sup>24</sup>, « la très grande majorité des décisions ne relèvent pas d'une compétence liée puisqu'elles impliquent la plupart du temps un examen de la situation particulière du demandeur face aux conditions posées par la loi ».

<sup>23</sup> les douze situations « vie privée et familiale » énumérées à l'article L 313-11 du Ceseda dont les parents d'enfants français, étrangers malades, étrangers arrivés avant l'âge de 13 ans,....

<sup>24</sup> Mise à jour 66, procédure et recours en droit interne, 1399

- le contrôle « **entier** » en matière d'appréciation du **respect de certains droits fondamentaux protégés par les conventions internationales** a permis aux juges administratifs de retrouver un nouveau souffle et plus d'effectivité dans leur contrôle des actes de l'administration en la matière. Dans ces cas, le contrôle du juge est dit « maximum » : il vérifie l'exacte adéquation, ou encore la parfaite proportionnalité, entre les faits et la décision prise par l'administration. Dans ce cadre, le juge va définir lui-même les conditions auxquelles est subordonné l'exercice par l'administration de son pouvoir discrétionnaire. Il va ensuite substituer son appréciation des faits à celle de l'administration.

#### A- Un Contrôle du juge par rapport à la loi nationale souvent « restreint »

##### La généralisation par la loi du pouvoir discrétionnaire des préfectures en droit des étrangers et par ricochet du contrôle restreint des juges

En droit des étrangers, les titres de séjour ou leur renouvellement demandés au titre de la « vie privée et familiale » (les douze situations « vie privée et familiale » énumérées à l'article L 313-11 du Ceseda), doivent être délivrés de plein droit par la préfecture à partir du moment où la personne prouve entrer dans ces situations. Cela signifie donc qu'on devrait être en principe dans le cas d'une compétence liée. Pourtant ce principe est largement écorné puisqu'il appartient au préfet d'apprécier si les documents et preuves apportées par la personne permettent de considérer que la personne remplit les conditions posées par la loi.

Par ailleurs, la multiplication par les changements législatifs des titres de séjour discrétionnaires au détriment des délivrances de titre de séjour de plein droit accentue toujours plus la marge d'appréciation des préfets : la suppression des « 10 ans de plein droit »<sup>25</sup> et son remplacement par l'admission exceptionnelle au séjour en est un exemple emblématique. On peut également citer la restriction du droit au séjour pour soin (qui est passée de la notion de l'accessibilité des possibilités de prises en charge dans les pays d'origine à celle de l'existence de ses possibilités) et son corollaire, l'apparition d'un examen à titre humanitaire pour venir amoindrir un peu la restriction, de manière insatisfaisante.

Ce phénomène est amplifié par le développement de circulaires d'applications qui visent précisément à établir des lignes directrices aux préfets dans l'appréciation des conditions légales. Or, ces dernières ne sont pas invocables devant les juges administratifs car elles n'ont pas de force juridique contraignante comme est venu le rappeler récemment le Conseil d'Etat contre l'avis de la Cour administrative d'appel (CAA) de Paris notamment.

Bataille contentieuse autour de l'application de la circulaire Valls du 28 novembre 2012 : Une résistance des tribunaux administratifs contre les flous de la loi et l'inégalité des administrés ? En principe les circulaires ne sont pas invocables dans les recours devant les juridictions administratives car elles n'ont pas de "force juridique contraignante". Le 4 juin 2014, la Cour administrative d'appel (CAA) de Paris est venue atténuer ce principe en considérant que les énonciations figurant au point 2.2.1 de la circulaire du 28 novembre 2012 dite

<sup>25</sup> La loi du 25 juillet 2006 sur l'immigration et l'intégration a supprimé le droit au séjour dont bénéficiaient les personnes étrangères résidant depuis plus de dix ans en France sauf pour les algériens et les tunisiens.

"Valls" qui fixent les principes d'éligibilité pour l'admission au séjour au titre du travail sont des lignes directrices dont les ressortissants étrangers peuvent se prévaloir devant le juge administratif. La Cour administrative d'appel de Bordeaux et le tribunal administratif de Melun tenaient la même analyse.

Les Cours administratives d'appel de Lyon et de Versailles considéraient de leur côté que les dispositions de la cette circulaire n'étaient pas invocables.

A Cergy-Pontoise, certains présidents de chambre prenaient soin de rappeler au requérant ou à son avocat que si les dispositions de de la "circulaire Valls" étaient admises par certains TA et rejetées par d'autres, la CAA de Versailles (dont dépend le TA de Cergy-Pontoise) considérait qu'elles n'étaient pas invocables devant le juge.

Le tribunal administratif de Montreuil était quant à lui partagé avec des attitudes différentes selon les chambres.

L'examen de cette question par le Conseil d'Etat, saisi par le ministre de l'intérieur contre l'arrêt de la Cour administrative d'Appel de Paris, s'est tenu le vendredi 23 janvier 2015. Le Conseil d'Etat a conclu dans sa décision CE, 4 février 2015, Ministre de l'intérieur c/ M. B... A...n° 383267, 383268 que **la circulaire du 28 novembre 2012 contient de simples « orientations générales » qui ne sont destinées qu'à éclairer les préfets dans l'exercice de ce pouvoir de régularisation et qu'il n'est donc pas possible de les invoquer devant le juge.**

**Des jurisprudences récentes visent cependant à étendre la nature du contrôle du juge administratif et ont pour effet de contrebalancer cette généralisation du pouvoir discrétionnaire par la loi.**

Alors que la justice administrative avait traditionnellement tendance à concevoir de manière très large le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans ce domaine, la jurisprudence récente tend à traduire une volonté plus grande d'exercer un contrôle « normal » sur les actes de l'administration. Ainsi, le Conseil d'Etat a admis la portée de ce contrôle pour l'appréciation relative au caractère réel et sérieux des études lors de l'examen d'une demande de carte de séjour « étudiant »<sup>26</sup>. Il en est de même en ce qui concerne le caractère suffisant ou non des moyens d'existence<sup>27</sup>.

### Illustrations de quelques pratiques illégales récurrentes des préfectures sanctionnées par les juges

Comme nous le mentionnons en introduction, nous avons fait le choix de ne pas centrer nos observations sur le fond des décisions prises par les préfets et les tribunaux administratifs, mais bien sur le respect des principes directeurs de la justice au sein des procédures administratives relatives au contentieux des refus de titre de séjour et OQTF.

Pour autant, certains éléments de nos observations ont permis de souligner un certain nombre de pratiques des préfectures et le contenu de l'examen des juges sur les décisions de l'administration. Il ne s'agit pas de dresser une liste exhaustive de ces pratiques mais de partager certains éléments emblématiques en cette fin de ce bilan autour de trois exemples : le défaut de motivation des décisions, la question de l'appréciation des preuves de présence et la prise illégale de mesures d'éloignement contre les ressortissants roumains.

<sup>26</sup> CE 26 juin 1996, n°148541

<sup>27</sup> CAA Lyon, 19 déc, n° 95LY01932

### ***Le défaut de motivation des décisions***

Au regard de la Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, les décisions de l'administration préfectorale doivent être motivées.

Le défaut de motivation, comme l'a fait remarquer le rapporteur public d'une chambre observée du TA de Cergy-Pontoise, « ne permet pas (au) juge administratif d'exercer (son) contrôle en pleine connaissance de cause »

Or, force est de constater que les décisions de refus de titre de séjour et les OQTF sont très souvent stéréotypées, tenant sur une feuille recto-verso, voir seulement recto. Même si les juges administratifs semblent s'être en quelque sorte habitués et ne sanctionnent que trop peu à notre sens cette absence de motivation, c'est un motif d'annulation qui a pu être évoqué à plusieurs reprises

Ainsi, à Montreuil, un phénomène emblématique de cette question a été marquant lors de la campagne d'observation : **l'augmentation très sensible au cours du premier trimestre 2015 des recours devant le TA contre des « décisions implicites de refus de séjour »** que la préfecture de Seine St Denis motive à la demande de la personne. Cette motivation se réduit à des cases cochées sur un pré-imprimé générique avec des motifs « types » par exemple : vie maritale récente et absence d'enfants, ancienneté de séjour non justifiée sur la période des 10 ans, insuffisance de l'expérience et de la qualification professionnelle... Les recours contre ces décisions implicites ont d'ailleurs triplé pendant la période de nos six mois d'observations.

Le rapporteur public d'une chambre observée a considéré qu'il s'agissait bien d'une nouvelle décision administrative qui doit donc répondre aux exigences de motivation, et contre laquelle un recours est possible dans les deux mois suivant la notification.

Il s'agit donc bien d'une décision nouvelle qui ne peut être regardée simplement comme une communication des motifs d'une décision implicite qui aurait été prise quelques mois avant.

En l'espèce, dans l'une des situations observées, le rapporteur public a demandé l'annulation de cette décision pour défaut de motivation, en invoquant le fait que cette décision ne comportait aucune référence à un texte sur lequel elle se serait fondée. Le tribunal a suivi ces conclusions en annulant cette décision de rejet et en demandant le réexamen de la situation.



PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Bobigny, le 05 SEP. 2014

**PREFECTURE**  
Direction de l'immigration et de l'intégration  
Bureau des Mesures Administratives / MM

N° étranger : [REDACTED]  
Madame [REDACTED] épouse [REDACTED]  
née en 1953 à [REDACTED]  
De nationalité malienne

**Communication des motifs de la décision implicite de refus de séjour**

Madame,

Vous avez déposé une demande d'admission exceptionnelle au séjour (au titre de la vie privée et familiale) dans le cadre des dispositions de l'article L.313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les raisons **essentielles** de refus implicite de séjour retenues sont les suivantes :

- Situation familiale :
  - mariée, 2 enfants majeurs sur le territoire français, époux et un enfant hors de France
  - vic marital récente et absence d'enfants
  - intégration non caractérisée et poursuite possible de la vie familiale hors de France
- Situation professionnelle :
  - insuffisance de l'expérience et de la qualification professionnelle, pas de perspective réelle d'embauche
  - aucun élément attestant d'une activité professionnelle
- Existence d'aspects exceptionnels ou humanitaires :
  - votre situation, telle que vous l'avez exposée, ne justifie pas d'une admission exceptionnelle au séjour
  - ancienneté de séjour non justifiée sur la période des 10 ans

Madame [REDACTED] épouse [REDACTED]  
93100 Montreuil

Pour le Préfet et par délégation  
Pour le préfet et par délégation,  
Le chef du bureau des mesures administratives

Marc FERRERIN

**INFORMATIONS IMPORTANTES :**

*Vous disposez d'un délai de 2 mois pour former un recours devant la juridiction administrative compétente, un recours gracieux auprès du préfet et/ou un recours hiérarchique auprès du ministre de l'intérieur*

1, esplanade Jean Moulin - 93007 Bobigny Cedex / Téléphone : 01 41 60 60 60 / Télécopie : 01 48 30 22 88 / E-mail : courrier@seine-saint-denis.gouv.fr

***Une propension à remettre en cause les preuves de présence en France dans le cadre des demandes au regard des dispositions de l'article 6 1° de l'accord franco-algérien et de l'article L 313-14 du Ceseda***

La question des preuves de présences en France pose de grandes difficultés à nombre de personnes que nous recevons dans nos permanences. C'est notamment la cas pour les personnes de nationalité algérienne qui ont pourtant accès à un titre de séjour de plein droit s'ils démontrent un résidence habituelle de 10 ans conformément aux dispositions de l'article 6 de l'accord franco-



algérien. Cela concerne également les personnes qui déposent une demande d'admission exceptionnelle au séjour au regard de l'article L 313-14 même si dans ce cas, il ne s'agit pas de plein droit

Pour beaucoup d'entre eux, les préfets, quelles que soient la nature des preuves apportées, en contestent systématiquement la force probante. L'histoire suivante de monsieur S. est emblématique.

L'histoire de monsieur S. :

La Préfecture de Seine-Saint-Denis a refusé un titre de séjour à Monsieur S. (avec obligation de quitter le territoire français) parce que les preuves de séjour en France depuis 10 ans sont insuffisantes, a-t-elle évalué. De plus, il est marié, sa femme vit en Algérie avec leurs enfants (tous majeurs). Ainsi selon la préfecture, il doit retourner en Algérie sans qu'il y ait atteinte disproportionnée au respect de sa vie privée.

L'accord franco-algérien prévoit d'accorder un titre de séjour de plein droit à une personne qui prouve sa résidence continue en France depuis dix ans.

Le Rapporteur public considère que les preuves de séjour apportées par monsieur S. sont suffisantes et propose au tribunal d'annuler totalement les arrêtés préfectoraux.

L'avocat ajoute quelques remarques aux conclusions du rapporteur pour dire que la Préfecture va souvent très vite pour décider de l'organisation de la vie privée des personnes.

Décision du Tribunal : Annulation totale des décisions du Préfet.

**Il est intéressant de souligner à ce propos la victoire en cassation sur cette question des preuves de monsieur B. , suivi par une permanence de la Cimade :**

Monsieur B., accompagné de Maître M. et avec le soutien de La Cimade, a formé un recours en cassation auprès du Conseil d'Etat sur cette question.

Monsieur B., Algérien, était présent en France depuis plus de 10 ans et avait à ce titre présenté une demande de titre séjour à la préfecture de police de Paris (un « certificat de résidence algérien ») d'un an, portant mention vie privée et familiale. La préfecture avait refusé, estimant que Monsieur B n'établissait pas résider habituellement en France depuis plus de 10 ans. Elle remettait en question la valeur probante des pièces présentées.

Le tribunal administratif de Paris annule le refus de la préfecture et lui enjoint de délivrer le certificat de résidence d'un an portant mention « vie privée et familiale » estimant que les pièces produites par le monsieur revêtaient bien une valeur probante suffisante.

La Cour administrative d'appel (CAA), saisie par la préfecture, était revenue, de manière assez expéditive, sur la décision du TA estimant que certaines pièces produites sur certaines périodes étaient insuffisantes pour caractériser la présence habituelle en France de l'intéressé sans motivation véritable de sa décision.

De plus, la CAA était tenue d'examiner l'ensemble des pièces du dossier, car, selon une jurisprudence bien établie, les pièces produites doivent constituer un faisceau d'indices suffisamment fiable et probant. Le fait que, sur une année, aucun document émanant de l'administration n'ait été produit, n'atténue pas la valeur probante de l'ensemble du dossier. Or, à aucun moment, la CAA ne développe la question de savoir si les pièces qu'elle estimait non probantes atténuaient ou pas la valeur probante de l'ensemble du dossier. C'est là qu'on parle de « dénaturation des pièces ».

Après plusieurs mois sans nouvelles, les délais d'examen en Conseil d'Etat étant particulièrement long, une audience s'est tenue en mars et un arrêt a été rendu le 17 avril 2014 ( arrêt du 17 avril

2014, N° 372582, section du contentieux, 6<sup>ème</sup> sous-section cassant la décision de la CAA de Paris) et donnant droit au pourvoi du monsieur.

Le Conseil d'Etat a retenu l'argument de la dénaturation des faits : il a considéré, comme le soutenait l'avocat, qu'eu égard au nombre, à la diversité et à la nature des documents produits, les juges d'appel ont entaché leur arrêt d'une dénaturation en estimant que la condition de présence habituelle sur le territoire français depuis plus de dix ans n'était pas remplie.

### ***Une propension à prendre des mesures illégales d'OQTF contre les ressortissants roumains***

Sur un échantillon de soixante décisions d'annulation du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, six concernaient des décisions de la préfecture qui contestaient le droit au séjour de ressortissants roumains invoquant le fait qu'ils résidaient depuis plus de trois mois en France sans remplir les conditions prévues à l'article L 121-1 du Cesda. Chacune de ces décisions a été annulée par le tribunal administratif de Cergy- Pontoise au motif que la préfecture n'apportait pas la preuve de la présence au-delà de trois mois de ces six ressortissants roumains.

En effet, En vertu du principe de liberté de circulation au sein de l'Union, les ressortissants communautaires **peuvent se maintenir sur le territoire français pendant les trois mois qui suivent leur entrée**, « sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité » (article 6 de la [directive européenne du 29 avril 2004](#)). Les seules exceptions sont si la personne représente une **une menace grave pour l'ordre public** ([article L.121-4 du CESEDA](#)) ou une **charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale** ([article L.121-4-1 du CESEDA](#)) ce qui n'était pas invoqué dans ces situations.

### **B- Un contrôle du juge rendu « entier » au regard de la protection de certains droits fondamentaux sauvegardés par les conventions internationales :**

Il existe trois principales dispositions internationales invocables devant le juge administratif en droit des étrangers :

- l'article 8 de la CEDH : « droit au respect de mener sa vie privée et familiale »
- l'article 3 de la CEDH : « interdiction de traitements inhumains et dégradants »
- l'article 3-1 de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant : « l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur toute autre considération »

Cet examen, au regard de ces dispositions conventionnelles internationales directement applicables en droit interne, peut permettre donc dans certaines situations de redonner un réel pouvoir de contrôle de légalité, y compris face à la multiplication du pouvoir discrétionnaire des préfets en matière de délivrance de titre de séjour.

**Une prise en compte de plusieurs facteurs par le juge pour examiner le respect de la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH)**

*« Le tribunal semblait très attentif non seulement à l'ancienneté de présence en France mais aussi à la présence d'autres membres de la famille, ainsi qu'à leur statut au regard du séjour (...) également*

*à l'âge d'arrivée en France et à tous les signes d'intégration comme le fait d'apprendre le français ou de participer à des actions associatives. Le juge semble également attentif aux liens maintenus avec le pays d'origine »* témoigne un observateur de Montreuil.

Au regard du relevé de nos observations, nous n'avons pas cependant pu dégager véritablement de tendances. Les deux histoires suivantes relevées lors d'observations au tribunal administratif de Montreuil à l'issue opposée sont à l'image de nos observations.

#### Histoire de Madame M.

L'avocat de Madame M<sup>28</sup>, Camerounaise, a rédigé le recours ; à l'audience il complète :

*« Nous sommes en période de la Saint-Valentin, monsieur le Président. Vous l'avez vu dans le recours que j'ai rédigé et les pièces que je vous ai fournies, c'est une véritable histoire d'amour, celle de madame et monsieur Mady. Je vous ai données toutes les preuves de leur mariage et de leur communauté de vie sur le territoire français.*

*Certes madame M. est venue en France, en 2009, de façon irrégulière ; c'était pour rejoindre son mari qui, lui, vit et travaille ici - régulièrement - depuis plus de dix ans.*

*La Préfecture demande à Madame M. de retourner au pays et de faire la demande de « regroupement familial » Ne sont pas rares les cas où les gens attendent leur réponse pendant 3 ans...Ils vont attendre combien d'années pour pouvoir vivre ensemble?*

*Au nom de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Préfecture aurait pu accorder une dérogation à l'obligation de faire la procédure de regroupement familial : Le refus de titre de séjour n'est-il pas une atteinte disproportionnée aux droits de Madame M. à vivre avec son mari ? »* les propos de l'avocat ont été reconstitués à partir des notes de l'observatrice)

Sur le rôle de lecture, quinze jours après, nous lisons que le Tribunal annule totalement l'arrêté préfectoral du 12 août 2014 et enjoint la Préfecture de délivrer un titre de séjour « vie privée et familiale ».

#### Histoire de monsieur et madame L.

Ce couple ukrainien est en France depuis 2006. En arrivant en France, ils ont demandé l'asile dont ils ont été déboutés. Ils sont désormais parents de deux enfants de 7 et 4 ans, nés en France, scolarisés depuis plus de trois ans pour l'aîné.

Monsieur L. travaille depuis deux ans de manière continue. Il a donné des copies de tous les bulletins de salaire à la Préfecture afin de demander pour lui et sa famille un titre de séjour « vie privée et familiale ». La Préfecture l'a refusé et a estimé qu'ils pouvaient repartir tous ensemble en Ukraine.

Le rapporteur public considère que la décision de la Préfecture est conforme au CESEDA. Leur droit à une vie privée et familiale n'est pas remis en cause puisqu'ils peuvent retourner ensemble en Ukraine. Il propose au Tribunal un rejet de la requête.

Le Président donne la parole à monsieur et madame.

Ils disent qu'ils ne pourront pas revivre en Ukraine, qu'ils étaient en conflit et maltraités là-bas, que leurs enfants sont maintenant habitués à la France, seul pays qu'ils connaissent et où ils sont scolarisés...qu'ils ne demandent qu'à travailler...

Le Président leur répond que la circulaire Valls laisse le Préfet apprécier les situations et ne sert pas de référence au Tribunal administratif.

Question du Président: de quelle région êtes-vous originaire en Ukraine ?

Réponse : De la frontière avec la Pologne, tout à fait à l'Ouest du pays.

Décision du tribunal : Rejet de la requête.

A Cergy-Pontoise, il est intéressant de noter à titre d'exemples que le tribunal administratif a pu retenir l'atteinte disproportionnée aux dispositions de l'article 8 de la CEDH pour fonder ses décisions dans les situations suivantes :

- la compagne d'une personne détentrice d'un statut de réfugié même si cette dernière est arrivée récemment en France et a encore des attaches dans son pays d'origine
- le conjoint d'une personne en situation régulière
- une personne âgée de 60 ans résidant habituellement en France depuis plus de dix ans et prise en charge par sa fille en France sans attache dans son pays d'origine
- le concubin d'une compatriote titulaire d'une carte de résident et dont un enfant est né de leur union en 2013
- la mère d'un enfant né en France en 2008 et pour laquelle il existe des preuves de son intégration en France. Cependant le préfet du Val d'Oise insatisfait de cette décision, a formé un appel actuellement pendant.
- une jeune homme résidant habituellement en France depuis cinq ans qui fait preuve d'une bonne « intégration » dont la mère, les frères et le beau-père français résident régulièrement en France
- une jeune femme mariée à un compatriote titulaire d'une carte espagnole de résident longue durée avec qui elle vit depuis 4 ans et dont deux enfants sont nés de cette union. Ces derniers âgés respectivement de 3 et 5 ans sont tous deux scolarisés.

### **Une difficile prise en compte de l'article 3 de la CEDH pour les déboutés de l'asile**

A première vue, cette garantie conventionnelle fait figure de rempart efficace contre l'éloignement forcé des étrangers.

L'asile tel que défini par la Convention de Genève est en effet plus restrictif que la protection contre les traitements inhumains et dégradants de l'article 3. En effet, cette dernière protection englobe tous les types de traitement sans que la personne ait par ailleurs besoin de prouver que ces traitements sont liés à un comportement de l'Etat. Pourtant dans la réalité, le refus de l'asile opposé à la personne rend très difficile la prise en compte des éléments de sa situation au regard de l'article 3 de la CEDH par les juges du TA. On a l'impression que les juges de TA ne veulent pas « déjuger » la juridiction administrative spécialisée en matière d'asile qu'est la CNDA, liant de cette manière la protection accordée par la Convention de Genève et la protection accordée par l'article 3 de la CEDH.

L'exemple des audiences collectives qui se sont tenues en novembre 2014 au tribunal administratif de Montreuil en novembre 2014 nous semble une malheureuse illustration du malaise des juges administratifs en cette matière. Comme nous le développons (*cf: p 26, II- C- la tentation d'un traitement de masse*), ces audiences concernaient des personnes bangladaises déboutées de l'asile par l'OFPRA puis la CNDA.

A Cergy-Pontoise, sur un échantillon de 60 décisions d'annulations, aucune n'est fondée sur l'article 3 de la CEDH.

## Conclusion

Cette expérience de campagne d'observations a été pour l'ensemble des personnes bénévoles observatrices particulièrement riche.

Elle a permis sans nul doute de faire vivre la nécessaire publicité des débats et de mieux comprendre le fonctionnement de la justice administrative.

Dans un contexte où la loi ne cesse d'augmenter les pouvoirs discrétionnaires de l'administration et de restreindre les droits des personnes étrangères à s'installer en France, il est difficile de croire à un traitement juste et équitable des personnes étrangères en tant qu'administrés. Or, on l'a dit, plus l'administration a un grand pouvoir d'appréciation, plus le contrôle du juge a vocation à être faible. Sur le fond, les juges nous sont apparus comme de faibles remparts face à la maltraitance institutionnelle organisée par loi et les pratiques abusives de l'administration à l'encontre des personnes étrangères. L'hyper fragmentation catégorielle par la loi des situations, la volonté toujours plus grande de faire entrer les personnes dans les des cases administratives et légales ne traduisent pas la complexité et la pluralité de chaque parcours et histoires individuels. Dans un tel contexte, les situations personnelles ne sont donc que trop peu prises en compte et les personnes concernées ressentent souvent ce traitement administratif et juridictionnel avec violence et incompréhension.

Par ailleurs, il est important de rappeler que la complexité et la longueur de ces procédures éloignent nombre de personnes de cette justice. Et lorsque les personnes y parviennent malgré tout, il est bien difficile pour elles de s'en sentir pleinement actrices. Du côté des juridictions, nous avons eu le sentiment qu'il est souvent mal aisé d'honorer pleinement leur rôle parce que la loi ne laisse qu'une marge de manœuvre réduite et que le nombre et la nature de ce contentieux est peu en adéquation avec le fonctionnement classique de la justice administrative et ses moyens. La réponse n'est certainement pas non plus dans la mise en œuvre de procédures d'urgence accélérée, dérogatoires aux droits communs et au respect de tous les principes directeurs de la justice. On le voit chaque jour pour les personnes enfermées en rétention, il ne reste dans ces cas-là qu'une bien pâle copie de la justice.

Un début de solution pourrait être trouvé en amont par une volonté politique de réduire le nombre de pratiques illégales des préfetures, de favoriser un égal accès à la justice, et d'élaborer de lois plus respectueuses des personnes étrangères en tant qu'administrées, justiciables ou simples citoyennes. C'est ce que nous portons depuis plusieurs années à La Cimade.