

Paris, le 31 JUIL. 2019

A

Monsieur le Vice-président du Conseil d'Etat

Objet : étude relative à l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers et d'asile

L'exercice de la police des étrangers conduit chaque année l'administration à prendre, à l'égard des étrangers présents sur notre sol, de très nombreuses décisions. Ainsi, en 2018, les préfetures ont pris quelque 750 000 décisions en matière de séjour et 130 000 obligations de quitter le territoire et décisions de transferts sur le fondement du règlement Dublin III. En vertu d'un principe consacré de longue date par nos textes fondamentaux et leurs juges, les décisions défavorables opposées aux étrangers doivent pouvoir faire l'objet d'un recours effectif devant une autorité juridictionnelle.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et le code de justice administrative prévoient les procédures contentieuses qui assurent l'effectivité de ce droit. Pour des raisons d'ordre constitutionnel, ces procédures peuvent faire intervenir successivement le juge administratif et le juge judiciaire. Ces juges sont régulièrement amenés à se prononcer dans des délais très brefs, en particulier dans les cas où l'étranger fait l'objet d'une mesure privative de liberté susceptible d'aboutir rapidement à son éloignement du territoire.

Les évolutions successives de la législation sur les étrangers, l'insertion dans notre ordre juridique de différents textes de droit de l'Union européenne ainsi que la nécessité de se conformer aux exigences qui résultent tant de la Constitution que des conventions auxquelles la France est partie ont entraîné, au cours des dernières années, un morcellement et une complexification notable des procédures contentieuses. Ainsi, les voies de recours ouvertes aux étrangers peuvent être multiples, répondant à des logiques distinctes et les délais d'intervention spécifiques aux différents juges peuvent en outre se recouper.

Cette complexité croissante peut être porteuse, pour les étrangers, d'insécurité juridique. Elle génère de plus une charge conséquente et croissante pour les juridictions administratives, dont les ressources sont consacrées dans des proportions significatives au traitement de ce contentieux. Enfin, pour l'administration, elle rend plus délicate et difficile la poursuite de procédures qui nécessitent souvent une forte anticipation et la mobilisation de moyens opérationnels.

Or, l'efficacité des politiques migratoires que conduit le Gouvernement suppose de pouvoir statuer rapidement, et de manière définitive, sur la situation des étrangers au regard du droit au séjour.

A cet égard, l'article 52 de la loi du 10 septembre 2018 a déjà habilité le Gouvernement à recodifier, à droit constant, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et il mettra à profit cette habilitation, qui court jusqu'au mois de septembre 2020, pour en clarifier la rédaction et la compléter, procédant à de premières simplifications le cas échéant.

Je souhaiterais toutefois que le Conseil d'Etat conduise une étude relative à l'ensemble des règles contentieuses, afin de faire évoluer plus en profondeur le cadre actuel.

D'une part, cette étude devra indiquer, à cadre législatif constant, les mesures d'organisation et les simplifications procédurales qui paraîtraient pertinentes pour parvenir à l'objectif fixé. Les propositions formulées permettront de remédier aux difficultés qui peuvent d'ores-et-déjà être identifiées par les acteurs de la chaîne contentieuse – avocats, conseils juridiques associatifs, juridictions, préfetures, forces de l'ordre et administrations centrales.


D'autre part, je souhaiterais que l'étude envisage des évolutions plus structurelles des règles contentieuses applicables en matière de droit des étrangers, y compris, le cas échéant, sur un plan législatif afin notamment de permettre de statuer plus rapidement sur les décisions administratives en cause. Ces évolutions pourront notamment être relatives à l'office et aux pouvoirs du juge administratif.

Les travaux préparatoires de la loi du 10 septembre 2018 avaient mis en exergue les difficultés rencontrées par l'administration et les juridictions dans le traitement des différentes décisions relatives aux demandeurs d'asile. L'étude pourrait à cet égard opportunément formuler des propositions de nature à les résoudre. Vous pourrez également examiner les conditions d'exercice du droit de recours par les étrangers détenus, compte tenu des difficultés particulières que cette situation comporte pour les administrations, pour les juridictions et pour les étrangers concernés.

Plus généralement, vous pourrez analyser la pertinence de l'institution, devant les différentes juridictions concernées, de voies de recours multiples comportant chacune des spécificités procédurales, ainsi que l'articulation entre les interventions successives ou parallèles du juge judiciaire, du juge administratif de droit commun et du juge de l'asile.

Votre étude pourra également proposer toute simplification du régime des décisions administratives relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France dont l'analyse du contentieux ferait apparaître la possibilité, y compris en ce qui concerne les conditions d'intervention des différentes administrations chargées de traiter de l'accueil des étrangers en France.

Je souhaite pouvoir disposer de cette étude pour le 15 mars 2020.


Edouard PHILIPPE
