



COMMISSION
DES
LOIS

Projet de loi « contrôler l'immigration et améliorer l'intégration »

**Questionnaire de Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnecarrère,
rapporteurs**

à l'attention des syndicats de magistrats administratifs

Audition du 23 février 2023



USMA
Union Syndicale
des Magistrats Administratifs

- 1. De manière générale, quel est votre regard sur le projet de loi présenté par le Gouvernement ? Quels sont vos principaux points d'attention ?**

L'USMA, syndicat apolitique de magistrats administratifs, n'apportera son regard que sur les questions qui touchent à la procédure contentieuse et qui peuvent avoir des incidences sur les conditions de travail des magistrats et la qualité de la justice rendue pour les justiciables.

Nos principaux points d'attention sont bien résumés dans le questionnaire : il s'agit de la « simplification » des procédures, la vidéo audience en CRA et la réforme de la CNDA.

Asile

Article 20

- 2. Quelles sont les principales difficultés rencontrées par la Cour nationale du droit d'asile selon vous aujourd'hui ? Êtes-vous favorable à la **création de chambres territoriales** pour y répondre et pour quelles raisons ?**

Deux phénomènes conjoints conduisent à des difficultés d'organisation et de fonctionnement concernant l'enrôlement des dossiers (convocation aux audiences).

- l'éloignement des demandeurs d'asile résidant en province tandis que le juge est à Montreuil : rôle très chargé sur les créneaux de 10h30 et 14h qui sont les plus accessibles ; retards pour le premier créneau du matin à 9h.



- l'absence de répartition des contentieux entre les barreaux locaux pour représenter les étrangers ce qui peut conduire à des difficultés dans les enrôlements et des renvois.

La création de chambres territoriales nous paraît de nature à résoudre ces difficultés d'enrôlement tout en facilitant l'accès au juge des demandeurs en région. C'est pourquoi l'USMA est favorable à ce point de la réforme. Cela évite également le développement des vidéo-audiences auquel nous sommes opposés.

Par ailleurs une telle déconcentration permettrait également aux magistrats administratifs en région de devenir président permanent ou président vacataire.

3. Cette déconcentration pourrait-elle engendrer des difficultés pratiques ?

Le gouvernement semble envisager de s'appuyer sur le maillage des cours administratives d'appel (CAA). Nous ignorons encore quelles régions seront concernées. Ce maillage ne saurait toutefois impliquer une cohabitation dans les murs des CAA entre les chambres des CAA et les chambres territoriales de la CNDA. Cela ne doit être ni un préalable, ni une finalité.

Ce projet ne devra pas constituer un transfert de charge pour les juridictions. Les chambres territoriales devront bénéficier de moyens humains et matériels dédiés et suffisants pour leur bon fonctionnement et distincts de ceux des CAA. Plusieurs questions restent également en suspens (interprétariat, représentant du HCR, spécialisation des chambres par pays d'origine) et mériteront une expertise sérieuse (étude d'impact).

4. Le recours à la vidéo-audience sans le consentement de l'étranger introduit dans le Ceseda en 2018 ne permettrait-il pas de résoudre la majorité des cas d'étrangers se trouvant en région ?

L'USMA n'est pas favorable à la généralisation des vidéo-audiences qui, selon nous, doivent être réservées à des circonstances exceptionnelles. Dans des contentieux où l'oralité a une importance prégnante, la vidéo-audience ne peut être une solution générale ou systématique : la qualité et la sincérité des débats peuvent se voir altérées, les droits du demandeur ne doivent pas en être amoindris.

En outre cette visio audience a rencontré une très forte opposition des avocats.

5. Comment se passe aujourd'hui l'examen en vidéo-audience des recours d'étrangers se trouvant outre-mer ? Ne pourrait-on pas s'appuyer sur ces exemples pour déployer la vidéo-audience dans l'hexagone et résoudre une partie des difficultés auxquelles est confrontée la Cour ?



Nous émettons des doutes sérieux sur la faisabilité matérielle et technique de la généralisation de ce système à tous les demandeurs de métropole compte tenu du volume d'affaires que cela représente et dans le contexte actuel de la répartition des affaires entre barreaux.

Ce qui est rendu possible du fait d'un éloignement objectif (outre-mer) n'est pas nécessairement souhaitable. Si le gouvernement propose une solution qui permet justement de rapprocher la justice du justiciable, à savoir la création de chambres déconcentrées, il faut au contraire l'encourager.

6. Seriez-vous favorable à un recours plus fréquent aux **audiences foraines ?
Cela pourrait-il répondre aux difficultés de la Cour ?**

Il s'agit d'un intermédiaire intéressant. Mais ces audiences foraines sont actuellement très peu pratiquées. De manière rationnelle, déplacer ponctuellement juges et greffes de la seconde plus grosse juridiction administrative de France (après la commission du contentieux du stationnement payant) ne nous semble pas de nature à remédier aux difficultés structurelles de la CNDA.

C'est pourquoi la déconcentration de la CNDA dans des chambres territoriales, solution pérenne, qui permet au juge et aux demandeurs de se rencontrer, nous paraît être une meilleure solution que les audiences foraines ou en visio.

7. La **spécialisation des chambres est-elle déjà amorcée au sein de la Cour
et pour quels résultats ? Quel est l'apport du projet de loi ?**

Une expérimentation est menée depuis 2019. 34 pays sont répartis entre 22 chambres de la CNDA. Le bilan est plutôt positif (meilleure expertise géopolitiques des formations de jugement, entraide entre rapporteurs, harmonisation de la jurisprudence) mais un risque d'alourdissement des rôles et un phénomène d'usure par le caractère répétitif de certains dossiers sont constatés. Des objectifs d'amélioration sur ces points sont actuellement poursuivis par la Cour.

En tout état de cause, nous partagerons l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur ce projet de loi : la spécialisation des chambres est une mesure de bonne administration de la justice qui requiert de la souplesse, de la réactivité, de l'adaptabilité. Cela relève de l'organisation interne de la CNDA et non de la loi.



8. Le principe du recours au juge unique prévu par le projet de loi est-il selon vous pertinent ? Dans quelle mesure cette réforme permettrait-elle de réduire le délai de jugement ? Quelles difficultés cela pourrait-il poser ?

En 2022, la CNDA a jugé 67 142 affaires : 38 320 en audience collégiale, 10 432 en audience juge unique et 18 390 par ordonnance. La collégialité est donc le principe en droit et dans les faits mais il existe un équilibre.

L'USMA est en fait **très opposée à ce que le juge unique devienne le principe**. Si une réflexion peut être engagée sur les règles de composition des formations collégiales, la suppression pure et simple de la collégialité comme formation de jugement de principe dans un contentieux aux forts enjeux humains, présentant des questions d'appréciation difficiles et qui requiert une haute expertise juridique et géopolitique, nous heurte. Dans un contexte de défiance vis-à-vis de la justice et de l'Etat de droit, le risque de personnalisation n'est pas négligeable non plus, et alors que cette matière se prête à la défense dite de « rupture » dont l'objectif est de mettre en cause le juge.

La collégialité est un garant précieux pour les justiciables et pour les magistrats. Il permet un débat, la limitation des biais personnels et une attention soutenue dans un contentieux où l'oralité et l'humain sont prépondérants.

Il ne nous semble pas que cela constituera un gain de temps si important que cela. En effet, ce sont les magistrats permanents et vacataires qui devront assurer les audiences. Le passage en juge unique ne conduira pas à l'examen d'un nombre plus important d'affaires. Il n'est pas possible au juge d'absorber plus de 10-13 affaires par audience. Il faut également indiquer qu'un phénomène d'usure pourra avoir lieu avec la multiplication des juges uniques.

Juger seul n'est pas juger mal, mais juger à plusieurs c'est probablement juger mieux.

9. Les conditions de renvoi à la formation collégiale par le président de la formation de jugement « *s'il estime [que l'affaire] pose une question qui le justifie* » vous semblent-elles satisfaisantes ? Quelles seront selon vous les conséquences juridiques de la différence de formulation par rapport au droit actuel qui parle d'une affaire soulevant « *une difficulté sérieuse* » ?

L'USMA est favorable à cette formulation plus souple proposée par le Conseil d'Etat sur ce projet de loi. Elle permettra au juge ne pas limiter le renvoi aux « difficultés sérieuses », notion pouvant être interprétée strictement comme se limitant aux questions de principes, mais par exemple de l'envisager également sur des questions d'appréciation liées aux circonstances de l'espèce.

Revenir sur cette évolution nous semblerait très dommageable.

Autres mesures asile



10. Il a pu être proposé dans le débat public de **permettre à l'autorité administrative de prendre une OQTF à l'encontre d'un demandeur débouté du droit d'asile dès le refus de l'OFPPRA**, OQTF qui ne serait exécutée qu'au terme du délai de recours ou, le cas échéant, une fois la décision de la CNDA rendue. Que pensez-vous de cette idée ?

Cette idée est selon nous à proscrire définitivement.

Compte tenu des garanties constitutionnelle et conventionnelle attachées au droit d'asile, dans l'hypothèse où une OQTF serait édictée dès le refus de l'OFPPRA, avec un délai de recours courant dès sa notification, la mesure d'éloignement ne pourrait en tout état de cause être exécutée qu'à la condition que l'asile ait été définitivement rejeté (en l'absence de recours devant la CNDA ou après le rejet de celui-ci).

L'USMA est très opposée à cette idée, qui nous paraît de nature à créer de nouvelles usines à gaz contentieuses sans être de nature à atteindre le but affiché par le gouvernement (accélérer les éloignements). Petite projection : En partant du constat que dans environ 20 % des cas la CNDA annule la décision de l'OFPPRA, l'OQTF prise dès le rejet de l'OFPPRA, et attaquée devant le TA, deviendra caduque 1 fois sur 5. Et 1 fois sur 5, la préfecture, le BAJ, le greffe du TA, le magistrat auront donc travaillé pour rien, pour édicter une décision, instruire une demande d'aide juridictionnelle, et enrôler une affaire qui sortira par non-lieu à statuer.

Nous pouvons également noter que cela engendrera une complexité accrue également pour l'ensemble des protagonistes : l'étranger bien évidemment mais surtout l'OFPPRA, la CNDA, les services préfectoraux et les tribunaux administratifs.

Il existe parfois des « fausses bonnes idées », celle-ci était clairement une « fausse et mauvaise idée ».

Contentieux

11. Quelle est la **part du contentieux des étrangers dans l'activité des juridictions administratives** (volume annuel de dossiers et part de l'activité totale) ? Quelles sont les difficultés engendrées par ce contentieux « de masse » ?

La part du contentieux des étrangers dans l'activité des juridictions administratives a doublé en dix ans quand l'ensemble du contentieux administratif augmentait de 33 % sur la même période.

Ainsi en 2022, le contentieux des étrangers a représenté **43,5% des affaires enregistrées devant les TA** (104 949 dossiers) et **56,1% devant CAA** (17 094



dossiers). Par comparaison, en 2018, le contentieux des étrangers représentait 37,5 % des entrées devant les TA (79 792 dossiers) et 49,4% devant les CAA (16 679 dossiers).

Si l'on se concentre sur l'activité des TA, on constate que le contentieux des visas, titres et OQTF représente 87 361 affaires enregistrées en 2022, soit plus que la totalité du contentieux des étrangers en 2018 ! Cela représente ainsi 36,2 % de l'activité contentieuse totale.

Affaires enregistrées en données nettes	2018	2019	2020	2021	du 1 janvier 2021 au 31 décembre 2021	du 1 janvier 2022 au 31 décembre 2022	Evolution année glissante
Total activité contentieuse	212 622	231 083	210 010	241 234	241 234	241 187	0,0%
16 - ETRANGERS	79 792	94 197	78 449	100 303	100 303	104 949	4,6%
% Etrangers dans activité contentieuse	37,5%	40,8%	37,4%	41,6%	41,6%	43,5%	4,7%
1601 - TITRES ET VISAS DE SEJOUR	55 824	64 960	59 615	80 047	80 047	87 361	9,1%
160101 - TITRE SEJOUR + OQTF	22 741	26 697	24 919	27 433	27 433	25 921	-5,5%
16010101 - TITRE SEJOUR + OQTF SANS DELAI	1 074	1 354	1 086	1 401	1 401	1 505	7,4%
16010102 - TITRE SEJOUR + OQTF AVEC DELAI	21 667	25 343	23 833	26 032	26 032	24 416	-6,2%
160102 - RETRAIT OU REFUS DE TITRE	8 079	9 039	9 980	16 589	16 589	17 991	8,5%
160103 - VISAS EXCES DE POUVOIR	3 589	3 835	3 357	3 622	3 622	6 088	68,1%
160104 - VISAS CONTENTIEUX INDEMNITAIRE	29	24	48	56	56	83	48,2%
160105 - TITRES DE SEJOUR AUTRES	682	667	623	4 474	4 474	6 573	46,9%
160106 - OQTF SANS DELAI	13 147	13 753	10 257	14 663	14 663	19 017	29,7%
16010601 - OQTF SANS DELAI RETENTION	7 031	6 493	3 186	5 713	5 713	8 571	50,0%
16010602 - OQTF SANS DELAI ASSIGN RESID	1 224	1 375	1 484	1 656	1 656	1 763	6,5%
16010603 - OQTF SANS DELAI AUTRES	4 892	5 885	5 587	7 294	7 294	8 683	19,0%
160107 - OQTF AVEC DELAI	7 557	10 945	10 431	13 210	13 210	11 688	-11,5%
16010701 - OQTF AVEC DELAI RETENTION	291	318	197	751	751	346	-53,9%
16010702 - OQTF AVEC DELAI ASSIGN RESID	207	654	386	352	352	278	-21,0%
16010703 - OQTF AVEC DELAI AUTRES	7 059	9 973	9 848	12 107	12 107	11 064	-8,6%

Les difficultés engendrées sont connues :

- effet d'éviction des dossiers non soumis à délais contraints : en 2022 les dossiers de plus de 24 mois représentent 10,34 % du stock global des TA, en hausse de 2,16% par rapport à 2021.

- difficulté d'organisation des « permanences étrangers », de surcroît dans un contexte d'instabilité des effectifs en conséquence de la réforme de la haute fonction publique ; les différents gouvernements qui se sont succédé ayant fait le choix d'associer l'efficacité de la politique migratoire à la réduction des délais de jugement, sans se soucier des moyens accordés aux juridictions administratives, les tribunaux doivent sans cesse se réorganiser pour faire face à l'empilement des réformes en la matière.

- découragement et perte de sens par rapport à son office : Quelle est la réalité de l'urgence à statuer lorsqu'il n'y a pas de perspective d'éloignement à court ou moyen terme ? Par ailleurs, de plus en plus, le juge est sollicité pour résoudre, en référé, des dysfonctionnements administratifs purement matériel : décisions implicites de rejet, difficulté d'obtenir un rendez-vous en préfecture.

- Difficulté d'exécution des jugements qui enjoignent au réexamen ou à la délivrance d'un titre.



Articles 21 à 23 : Ces articles opèrent une simplification du contentieux des étrangers, avec pour ambition de réduire d'une douzaine à quatre le nombre de procédures applicables.

12. De manière générale, quelle est votre **appréciation du projet de simplification** présenté par le Gouvernement ? Celui-ci vous paraît-il à même de réduire l'engorgement des juridictions administratives ?

Réduire le nombre de procédures, quel que soit le nombre de cette réduction est une bonne chose.

Toutefois avec quatre procédures/délais applicables aux OQTF et décisions de transferts et liées à la demande d'asile, auxquels il faut ajouter deux autres procédures spécifiques (détenus susceptibles d'être libérés et maintien en rétention), le P JL s'éloigne de l'objectif de simplification :

Décisions	OQTF avec ou sans délai assortie d'un placement en rétention ET Transfert assorti d'un placement en rétention	OQTF avec ou sans délai assortie d'une assignation L. 731-1 CESEDA ET OQTF L. 611-1 4° avec ou sans délai ET Transfert simple ou assorti d'une assignation L.731-1 CESEDA	OQTF sans délai hors L. 611-1 4°	OQTF avec délai hors L. 611-1 4°
Délai de recours	48h	7 jours	48h	1 mois
Délai de jugement	96h (ou 144h lorsque l'étranger est placé en cours d'instance)	15 jours (à compter de la décision de la CNDA pour les OQTF L. 611-1 4°)	6 semaines	6 mois
Formation de jugement	Magistrat désigné	Magistrat désigné	Magistrat désigné	collégiale

Cette « simplification » n'est pas au niveau de celle préconisée par le rapport Stahl. Nous le regrettons et demandons au Sénat de s'en inspirer : trois procédures : une de droit commun de 6 mois et deux en cas de placement en rétention ou assignation à résidence. L'USMA avait proposé [d'autres pistes](#) lors de notre audition par le GT, mais il nous semble pertinent de reprendre les conclusions de ce GT qui ont été consensuelles et nous semblent opérationnelles.

Par ailleurs, le **désengorgement des tribunaux** est le grand absent de ce projet de loi.

Défenseur des intérêts des magistrats administratifs et de la qualité de la justice rendue, notre syndicat rappelle que la simplification des procédures ne suffira pas à améliorer la situation des tribunaux administratifs totalement engorgés par le contentieux des étrangers.

Les difficultés essentielles auxquelles sont confrontées les juridictions administratives leur échappent très largement, dès lors qu'elles trouvent leur origine dans le choix de prendre le plus systématiquement possible



des mesures d'éloignement sans se soucier de leur caractère effectivement exécutable.

De ce point de vue, la circulaire du ministre de l'intérieur du 17 novembre 2022 qui demande aux préfets de prendre des OQTF à l'égard de tout étranger en situation irrégulière, de prendre davantage de refus de délais de départ volontaire, de systématiser les IRTF et les assignations à résidence et d'augmenter les capacités de rétention, n'augure pas de perspectives d'amélioration en terme de volume contentieux.

Nous renvoyons à la question 17 pour quelques pistes qui pourraient être envisagées pour réduire le flux des requêtes.

13. Le rapport du Conseil d'État sur le sujet, de même que le dernier rapport d'information de François-Noël Buffet¹, préconisaient plutôt de **réduire à trois le nombre de procédures applicables :**

- a) L'ajout d'une procédure « prioritaire », applicable aux OQTF sans délai de départ volontaire vous paraît-il justifié ?

L'USMA salue l'abandon du critère byzantin du fondement de l'OQTF contestée comme critère de détermination de la procédure applicable.

En revanche lui substituer le critère de l'existence ou non d'un délai de départ volontaire repose sur un postulat erroné compte tenu du très faible taux d'exécution des OQTF (moins de 7%). Imposer au justiciable un délai très bref pour introduire une requête et au juge un délai contraint pour statuer n'a de sens que s'il y a une réelle nécessité, d'intérêt général, à ce qu'une décision juridictionnelle soit rendue en urgence.

En outre, le champ du « sans délai » est très large (articles L. 612-2 et L. 612-3 du Ceseda). La marge d'appréciation laissée aux préfetures est, pour le moment, globalement utilisée avec discernement par rapport à la situation des étrangers mais elle permettrait désormais de « choisir » entre une formation collégiale statuant 6 mois et un juge statuant seul en 6 semaines. Il y a là un risque fort de marginalisation de la collégiale, qui ne dit pas son nom. Le délai de recours de 48 heures est également aussi inutilement court que tentant pour les préfetures.

- b) Le délai de jugement de six semaines n'est-il pas trop bref pour lutter efficacement contre l'engorgement des juridictions administratives ?

Délai de jugement et volume contentieux sont deux choses distinctes. Nous ne voyons pas le rapport entre ce délai et l'engorgement des juridictions. Une chose est sûre, ce délai de six semaines n'est pas nécessaire pour les raisons évoquées précédemment. Il y a fort à craindre que les OQTF sans délai (14 663 requêtes enregistrées en 2022) augmentent et viennent renforcer l'effet d'éviction. Ainsi, et au contraire, il nous semble que multiplier les cas de délai de jugement de six semaines conduira à augmenter l'effet d'éviction de certains contentieux.

14. Partagez-vous les interrogations du Conseil d'État quant :

¹ « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité » (Mai 2022).



- a) au choix de soumettre les OQTF des déboutés du droit d'asile à un régime d'urgence ?

Oui. Nous sommes opposés à la création de cette nouvelle « procédure urgente 15 jours » pour les OQTF prises contre les déboutés de l'asile. L'urgence à statuer ne peut davantage être généralisée/présumée pour l'ensemble des OQTF prises sur le fondement du 4° de l'article L. 611-1 du Ceseda. Imposer un délai de jugement extrêmement réduit de quinze jours risque de fortement perturber l'organisation et le fonctionnement des TA qui doivent actuellement juger les requêtes des déboutés de l'asile en six semaines.

- b) à l'absence de procédure spécifique pour la contestation des OQTF adressées aux étrangers détenus ?

L'USMA partage la proposition du CE d'appliquer la procédure avec un délai de recours de 7 jours et de jugement de 15 jours, qui permettrait un jugement rapide des OQTF prises à l'encontre des détenus susceptibles d'être libérés sans encombrer inutilement les CRA et ne fait pas reposer la procédure applicable sur les diligences de l'administration.

- 15.** Il est prévu que, dans le cas où l'étranger est placé en rétention ou en zone d'attente, l'audience se tienne par principe dans **une salle d'audience délocalisée**, alors qu'il s'agit aujourd'hui d'une possibilité, et le cas échéant par visioconférence. Quel est votre regard sur ce dispositif ? Quelle pourrait selon vous être sa portée concrète ?

Le recours à ces audiences en CRA ou aux visio-audiences n'est pas acceptable pour la qualité et la sérénité du procès administratif. C'est **la disposition existante qui devrait être abrogée**.

Actuellement, il y aurait 6 CRA/ZA avec des salles dites d'audience aménagées à proximité : CRA du Mesnil-Amelot (TA de Montreuil et de Melun), ZA/CRA du Cannel (TA de Marseille), CRA de Coquelles (TA de Lille), CRA de Nîmes (TA de Nîmes), CRA de Oissel (TA de Rouen), ZA de Roissy (TA de Paris). Le futur CRA à proximité de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry comprendra également des salles d'audience. Mais du retour de collègues, certaines salles ne sont pas du tout du niveau d'une salle d'audience.

Plusieurs difficultés se posent et les interrogations que nous nous posons sont nombreuses.

En ce qui concerne l'audience délocalisées :

- les principes fondamentaux d'une justice indépendante impliquent qu'elle soit rendue dans un lieu neutre identifié comme un lieu de justice. Toutes les salles actuellement existantes ne présentent pas ces garanties.
- difficultés d'organisation des systèmes de permanences.
- difficultés de transport au CRA. Exemple du CRA relevant du TA Nancy qui est ... à Metz.



En ce qui concerne les visio-audiences :

- Où sera l'avocat ? Où sera le greffe ? L'interprète ?
- Fiabilité technique ? Risque de rallongement de la durée des audiences.
- Comment s'assurer du respect des garanties fondamentales du procès équitable à distance, dans l'urgence, pour une personne privée de liberté ? Quid de l'effectivité de la transmission des pièces par le requérant et de l'accès au mémoire en défense qui souvent n'arrive que quelques minutes avant l'audience ?

Nous sommes résolument opposés à cette disposition.

- 16.** Le rapport Stahl préconisait de « *généraliser l'examen, par le même juge, et quelle que soit la procédure applicable, de l'OQTF et de toutes les décisions qui l'accompagnent, notamment celle relative au séjour* ». Partagez-vous cette recommandation ? Celle-ci vous semble-t-elle en partie satisfaite par le dispositif présenté ?

L'appréciation du droit au séjour peut s'avérer délicate. Elle est d'autant plus difficile à mener dans un contexte d'urgence, en jugeant seul et au terme d'un débat contradictoire accéléré qui ne permet pas toujours aux justiciables, étranger en situation de vulnérabilité, comme à l'administration, de produire des pièces en temps utile. Pour ces raisons l'USMA maintient son opposition à la compétence du magistrat désigné pour statuer sur des conclusions à fin d'annulation de la décision relative au droit au séjour (nouvel article L. 921-4).

- 17.** Avez-vous **d'autres propositions** pour simplifier le contentieux des étrangers et réduire l'engorgement des juridictions administratives ?

Au préalable, un point nous semble fondamental : **le renforcement des moyens des préfectures (recrutement et formation des agents). Il s'agit d'une nécessité absolue pour répondre aux demandes, permettre un meilleur examen de la situation des personnes et limiter le contentieux.**

1°) Une piste à écarter : le basculement en plein contentieux.

Les inconvénients du passage d'un office de juge de la légalité à celui de juge du droit au séjour sont plus nombreux que les avantages, incertains, d'une telle évolution.

2°) Une piste à expertiser et à expérimenter : l'examen global de la situation de l'étranger par l'administration dès la première demande de titre de séjour.



Le rapport Stahl proposait une modification de la loi afin d'obliger l'administration à un examen exhaustif du droit au séjour du demandeur qui aurait alors pour obligation de présenter l'ensemble des éléments susceptibles de lui permettre de bénéficier d'un titre de séjour. Cette proposition avait pour corollaire que l'examen d'une nouvelle demande de titre, après un premier refus, ne porterait que sur les éléments et faits nouveaux.

L'unique expérimentation de cette « instruction à 360 ° » menée à ce jour, dans le département du Maine-et-Loire, limitée aux demandes de renouvellement de titre de séjour, n'est pas suffisamment représentative compte tenu de son calibrage pour qu'on puisse en tirer des conséquences.

Il est trop tôt pour enterrer cette proposition. **Nous demandons de nouvelles expérimentations à plus grande échelle et accompagnées des moyens nécessaires.**

3°) D'autres pistes à suivre :

- la réduction du nombre de catégorie de titre de séjour.

Nous dénombrons plus de 180 titres de séjour différents. Nos voisins européens en ont beaucoup moins et le système ne s'en porte pas plus mal. Le CESEDA ne doit pas être un guide pratique des préfectures mais doit contenir les grandes catégories de titre.

- la possibilité que l'OFII soit directement appelé en qualité d'intervenant (proposition du rapport Stahl) et qui pour nous sera plus complète que la récente évolution jurisprudentielle de la décision *Ismail* du 28/07/ 2022.

- enfin la question des laissez-passer consulaires pour l'exécution des mesures d'éloignement.

Divers

18. Souhaitez-vous formuler des observations ou des propositions complémentaires ?

Le juge administratif ne doit pas se transformer en juge du droit des étrangers. S'il s'agit d'une composante essentielle de son office la multiplication des procédures jusqu'à atteindre presque 50 % des requêtes est très préoccupante.

Nous souhaitons enfin attirer l'attention sur la situation des juridictions nantaises au regard de l'inflation du contentieux des refus de visas (+ 68,1% en 2022).