

Projet de loi relatif au droit des étrangers
Audition par la commission des lois du Sénat – 2 septembre 2015

Le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France, présenté en Conseil des ministres le 23 juillet 2014, puis adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet dernier, est aujourd'hui sur le bureau du Sénat.

Ce texte nous apparaît critiquable. En effet, certaines de ses dispositions vont encore complexifier et multiplier le contentieux des étrangers, déjà important devant les juridictions administratives. En creux, ce texte, qui ne reprend que partiellement les propositions contenues dans le rapport remis par M. Fekl au Premier Ministre le 14 mai 2013, est en-deçà des attentes de l'USMA.

I Un projet de loi qui alourdit encore le contentieux des étrangers

➤ **Triple régime contentieux des OQTF**

Le projet de loi maintient le régime contentieux actuel des OQTF prises à la suite de décisions de refus, non-renouvellement ou retrait de titre de séjour : délai de recours d'un mois, formation collégiale avec rapporteur public (possibilité de dispense) qui statue dans un délai de 3 mois suivant sa saisine.

Mais, malgré les réticences exprimées par M. Binet, rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, l'article 14 II 2° du projet de loi crée un régime contentieux distinct pour les OQTF prises à l'encontre d'étrangers entrés irrégulièrement en France, s'étant maintenus au-delà de la durée de validité de leur visa et déboutés de l'asile (nouvelle OQTF créée par la loi asile du 29 juillet dernier) : délai de recours de quinze jours, juge unique sans conclusions du rapporteur public qui statue dans un délai de six semaines.

Il convient par ailleurs de rappeler que si l'étranger est placé en rétention, un juge unique statue sans conclusions du rapporteur public dans un délai de 72 heures.

L'USMA est opposée à l'instauration de ce nouveau régime des OQTF, qui supprime des garanties essentielles sans aucune raison objective, et impose aux juridictions des délais de jugement absolument intenable. Rappelons en effet que le délai moyen de jugement des OQTF, au niveau national, est aujourd'hui de 5 mois, et dépasse même un an dans certains TA de la région francilienne.

➤ **Création de l'interdiction de circulation**

L'article 15 du projet de loi crée, concernant les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille faisant l'objet d'une OQTF, une nouvelle décision leur interdisant de circuler sur le territoire français pendant une durée maximale de trois ans.

Nouvelle décision qui vient s'ajouter à l'arsenal - déjà très lourd - de celles existant déjà : refus de séjour, OQTF, délai de départ volontaire, pays de renvoi, interdiction de retour, maintien en rétention d'un demandeur d'asile ...

Mais surtout, le projet de loi ne prévoit nullement les conditions dans lesquelles une interdiction de circulation pourra être édictée par l'administration.

Au total, le projet de loi complexifie le contentieux des étrangers tout en imposant au juge administratif des procédures plus rapides, en juge unique. L'USMA s'inquiète de cette évolution, de nature à asphyxier les juridictions administratives tout en supprimant les garanties essentielles du procès administratif.

II Un projet de loi en-deçà de nos attentes

➤ Le rétablissement bienvenu du contrôle du juge des libertés et de la détention

L'USMA, qui avait organisé en février 2011 une grève aux fins de contester, notamment, l'inversion de l'ordre d'intervention des juges administratif et judiciaire, se réjouit de ce que les articles 15 III et 19 bis A du projet de loi redonnent au JLD son rôle de garant de la liberté individuelle. En effet, ces dispositions, d'une part, instaurent un recours direct de l'étranger devant le JLD aux fins de contester la mesure initiale de rétention et, le cas échéant, les conditions d'interpellation dont elle procède, d'autre part, restaurent le délai de 48 heures à l'issue duquel le JLD se prononce sur la prolongation de la rétention.

Ce système, qui opère un transfert de compétence du juge administratif au profit du JLD en matière de rétention administrative, nous semble s'inscrire dans une logique de bonne administration de la justice et de nature à assurer une meilleure protection des libertés individuelles, tout en allégeant devant les juridictions administratives un contentieux des étrangers déjà particulièrement lourd et complexe.

➤ L'absence de suppression des audiences délocalisées

Il est en revanche tout à fait regrettable que le projet de loi n'ait pas supprimé l'article L. 512-1 III, 2^{ème} alinéa du CESEDA, issu de la loi Besson du 16 juin 2011, prévoyant la possibilité de tenir des audiences dans des salles « dédiées » à proximité des lieux de rétention, disposition qui avait d'ailleurs donné lieu à une grève des juges administratifs (40 % de grévistes).

Cette « délocalisation » des audiences de la juridiction administrative est inacceptable. La justice rendue par des magistrats au nom du peuple français, qui ne saurait être assimilée à un recours administratif hiérarchique, doit être rendue dans une juridiction, c'est à-dire dans un lieu dédié et solennel, seul à même d'assurer la sérénité des débats et l'autorité de la justice administrative. A défaut, l'intelligibilité même du procès administratif serait mise à mal d'autant, rappelons-le, que le juge administratif siège en tenue civile, ce qui ne peut qu'ajouter à la confusion. En outre, la justice rendue par un magistrat isolé dans un centre de rétention ne peut être que de moindre qualité : il n'y disposerait en effet ni de l'ensemble de ses outils de travail et de réflexion, ni de la présence de ses collègues magistrats avec lesquels des

conversations informelles doivent pouvoir être engagées en cas de doute sur une solution ou un raisonnement juridique et l'exposerait aux pressions administratives, ce qui porterait alors une atteinte fondamentale à son indépendance vis-à-vis de l'administration.

L'article 14 bis II 3° du projet de loi instaure en outre la possibilité que ces audiences « délocalisées » soient tenues via un système de visioconférence ; l'USMA exprime ses plus grands doutes sur la pertinence d'un tel système, qui déshumanise une procédure orale, éloigne le juge du justiciable et met à mal l'autorité de la justice administrative.

➤ **La mise en place inaboutie d'un recours effectif outre-mer**

L'article 16 du projet de loi, qui concerne les dispositions propres à l'outre-mer, prenant enfin en considération la condamnation de l'Etat français par la CEDH dans l'affaire « De Souza Ribeiro », instaure au profit de l'étranger contestant une mesure d'éloignement un référé-liberté suspensif.

Ce mécanisme demeure toutefois insuffisant à instaurer un recours effectif, la mesure d'éloignement pouvant être exécutée avant même l'introduction de ce référé.