



HAL
open science

Les mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

Quentin Ricordel

► **To cite this version:**

Quentin Ricordel. Les mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers. Droit. Université de Limoges, 2022. Français. NNT : 2022LIMO0090 . tel-03942327

HAL Id: tel-03942327

<https://theses.hal.science/tel-03942327v1>

Submitted on 17 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de doctorat



Université
de Limoges

ED 655 – Gouvernance des institutions et des organisations

UR 14476 – Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques

Thèse pour obtenir le grade de Docteur en droit public

Présentée et soutenue le 29 novembre 2022 par Quentin RICORDEL

Les mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

Thèse dirigée par Mme Hélène PAULIAT, professeur de droit public à l'Université de Limoges et Mme Nadine POULET, maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Limoges

JURY :

M. Antoine CLAEYS, professeur de droit public à l'Université de Poitiers

M. Florian POULET, professeur de droit public à l'Université Paris-Saclay
(rapporteur)

M. Bernard STIRN, président de section honoraire au Conseil d'État,
membre de l'Institut

M. Vincent TCHEN, professeur de droit public à l'Université de Rouen
(rapporteur)

À ma mère...

REMERCIEMENTS

Je tiens, évidemment, à remercier mes directrices, Mme Hélène Pauliat et Mme Nadine Poulet, pour leurs conseils, leur disponibilité et leur grande patience. Je les remercie surtout de m'avoir accord e leur confiance en préservant l'autonomie dont j'avais besoin et pour avoir su concilier la distance nécessaire à la construction d'une pensée personnelle et le soutien constant sans lequel ces travaux n'auraient sans doute pas abouti.

Je remercie également les différentes personnes qui m'ont accompagn e pendant ces longues années, notamment Sarah, Antoine, Théo, Anne et Nicolas.

DROITS D'AUTEURS

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :

« **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** »

disponible en ligne : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>



LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AIJC : Annuaire international de justice constitutionnelle

AJDA : Actualité juridique de droit administratif

AJ Pénal : Actualité juridique de droit pénal

APRF : Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

CAA : Cour administrative d'appel

Cah. Cons. const. : Les cahiers du Conseil constitutionnel

Cass. : Cour de cassation

CE : Conseil d'État

CESEDA, Code des étrangers : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes

CJEG : Les cahiers juridiques de l'électricité et du gaz

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

Conv. EDH : Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

Cour EDH : Cour européenne des droits de l'Homme

Cons. const. : Conseil constitutionnel

Cons. préf. : Conseil de préfecture

CRR : Commission de recours des réfugiés

CRRV : Commission de recours contre les refus de visa

D. : Recueil Dalloz

DA : Droit administratif

Dr. fam. : Droit de la famille

GACA : Les grands arrêts du contentieux administratif

GAJA : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative

GCJA : Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative

GDCC : Les grandes décisions du Conseil constitutionnel

Gaz. pal. : La gazette du Palais

IRTF : Interdiction de retour sur le territoire français

JCP A : Juris-Classeur périodique, édition administrations et collectivités territoriales

JCP G : Juris-Classeur périodique, édition générale

JDI : Journal du droit international

J.O. A.N. : Journal officiel – Édition débats – Assemblée nationale

J.O. C.R. : Journal officiel – Édition débats – Conseil de la République

J.O. Sénat : Journal officiel – Édition débats – Sénat

LPA : Les petites affiches

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

Rec. : Recueil Lebon

Rec. CRR/CNDA : Recueil des décisions de la Commission de recours des réfugiés, puis de la Cour nationale du droit d'asile

Rev. crit. DIP : Revue critique de droit international privé

RDA : Revue de droit administratif

RDP : Revue de droit public
RDS : Revue de droit social
RDSS : Revue de droit sanitaire et social
RDUE : Revue du droit de l'Union européenne
Rev. adm. : La revue administrative
RFDA : Revue française de droit administratif
RFDC : Revue française de droit constitutionnel
RJPF : Revue juridique personnes et famille
RJPUF : Revue juridique et politique de l'Union française
RPDA : Revue pratique de droit administratif
RTD Eur. : Revue trimestrielle de droit européen
RVDH : La revue des droits de l'Homme
S. : Recueil Sirey
TA : Tribunal administratif
TC : Tribunal des conflits

SOMMAIRE

Introduction générale	15
Partie I – L’effacement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers	41
Titre I – L’effacement de la justice administrative dans la répartition des pouvoirs.....	43
Chapitre I – L’effacement au profit de l’autorité judiciaire.....	45
Chapitre II – L’effacement au sein du pouvoir exécutif.....	129
Titre II – L’effacement de la justice administrative face à l’urgence.	193
Chapitre I – L’effacement par la précipitation.....	195
Chapitre II – L’effacement par l’isolement	289
Partie II – Le renforcement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers.....	351
Titre I – Le renforcement de la justice administrative par la consolidation des droits procéduraux	355
Chapitre I – Le renforcement par l’accessibilité du juge	357
Chapitre II – Le renforcement par l’adaptation des méthodes d’instruction.....	455
Titre II – Le renforcement de la justice administrative par le perfectionnement du contrôle juridictionnel.....	505
Chapitre I – Le renforcement par l’intensification du contrôle du juge	509
Chapitre II – Le renforcement par l’approfondissement de l’office du juge.....	647
Conclusion générale.....	725
Références	735
Table des matières.....	911

Introduction générale

1. Il n'y a rien de très audacieux à affirmer que l'individu est mieux protégé de l'arbitraire administratif que par le passé. Le constat n'est pas neuf et constitue, aujourd'hui encore, « *un dogme qui ne compte guère d'hérétiques* »¹. Il est pourtant des mythes qui périssent et celui des progrès sans fin de l'État de droit peut être de ceux-là. Aussi, sans abjurer tout à fait la conviction majoritaire de la doctrine, il n'est pas nécessairement illégitime d'éprouver des doutes quant à l'évolution du contrôle juridictionnel de l'administration. C'est que le postulat initial méritait déjà quelques nuances.

2. Il faut dire que les relations que les autorités publiques entretiennent avec les administrés ne sont pas uniformes et révèlent une pluralité de rapports qui sont loin d'être pareillement protégés par le juge. Celui-ci adopte en effet une approche différente selon que la personne qui le saisit est un usager, volontaire ou contraint, un agent, fonctionnaire ou non, un co-contractant, etc. Parmi ces figures, celle de l'étranger interpelle nécessairement. Parce qu'il ne possède pas la nationalité de l'État qui l'accueille, l'étranger est assujéti à un corpus de règles qui lui sont propres et qui régissent la manière dont il peut accéder aux droits dont bénéficient naturellement les citoyens, en premier lieu celui de séjourner sur le territoire.

3. La situation des étrangers se détache d'autant plus nettement qu'elle génère des contentieux spécifiques dont la trajectoire ne semble pas toujours s'inscrire dans la quête du perfectionnement de l'État de droit. Délais abrégés, magistrat statuant seul, délocalisation des audiences hors du tribunal, développement des procédures de recours préalable, les contentieux des étrangers offrent l'image d'une justice administrative pressée de résorber une charge qui pèse lourdement sur son organisation et sa capacité de travail. Une telle situation est bien sûr loin d'être inédite – elle a au contraire précédé et suscité la plupart des évolutions

¹ Jean RIVERO, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges Jean Dabin*, Sirey, 1963, p. 813.

structurelles de la juridiction administrative – mais il est plus rare qu'elle se soit cristallisée dans un champ contentieux particulier.

4. Naturellement, la justice administrative n'est pas demeurée inerte face à ce phénomène et a su s'y adapter à travers des mutations dont il n'est pas inutile de retracer l'évolution et de rechercher le sens.. À cet égard, il est nécessaire de correctement délimiter les contentieux propres aux étrangers (I.) avant de préciser les enjeux des transformations qu'ils impliquent (II.).

I | Champ/objet de l'étude – Des contentieux insaisissables

5. **Définition des contentieux des étrangers.** – Il peut sembler incongru de s'engager dans l'étude d'un contentieux qui, selon ses principaux observateurs, « *n'existe pas* »² et dont la matière première, le droit des étrangers, « *n'est pas une branche du droit, ni à proprement parler une matière juridique* »³. Le constat peut sembler dur, alors qu'il est permis de croire que les contentieux des étrangers ont une existence propre et peuvent constituer un ensemble suffisamment cohérent pour qu'il soit acceptable de l'étudier isolément. À cet égard, leur définition est une entreprise évidemment cruciale.

6. Une première approche, très extensive, pourrait être d'y inclure tous les litiges propres à intéresser les étrangers. Il n'est besoin que de quelques mots pour écarter une telle conception, bien trop large au regard du fait que les étrangers ne perdent pas, en cette qualité, le droit de recourir contre les actes de l'administration qui les concernent et peuvent prendre part à la presque totalité des actions susceptibles d'être intentées devant les juridictions administratives. Aussi bien cette direction conduirait-elle à analyser l'ensemble du contentieux administratif – l'ambition de cette thèse est plus mesurée.

² Vincent TCHEN, « Préface », in *Guide du contentieux des étrangers*, LexisNexis, 2019, p. XI.

³ François JULIEN-LAFERRIÈRE, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, p. 36.

7. Une seconde idée, plus restrictive, consiste à définir les contentieux des étrangers comme l'ensemble des litiges dont l'objet est, directement ou non, lié à la qualité d'étranger ou au régime juridique qui lui est associé. Les contentieux des étrangers sont donc les contentieux du droit des étrangers. Cette définition tautologique de la matière témoigne du fait que la principale difficulté dans l'identification des contentieux des étrangers réside dans la détermination des contours du droit des étrangers même.

8. **Définition de l'étranger.** – La notion d'étranger n'est pourtant pas des plus difficiles à circonscrire. Le Conseil d'État a depuis longtemps résolu la question en considérant que « *l'expression d'étranger doit s'entendre de tout individu qui n'a pas la qualité de français* »⁴. Le Code des étrangers s'inspire de cette définition et la précise en décrivant comme étrangères « *les personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité* »⁵. Cette définition négative de l'étranger est inévitable car « *elle reflète la caractéristique fondamentale de l'étranger qui représente la figure de l'Autre* »⁶ et ne peut être perçu qu'en vis-à-vis d'une catégorie déjà formalisée. De là à affirmer qu'« *il n'y a rien de plus simple que de définir juridiquement l'étranger* »⁷, il y a une certaine distance qu'il est sans doute prudent de ne pas franchir.

9. D'une part, la distinction entre l'étranger et le national est loin d'être une opération aisée dès lors que « *la notion de nationalité résiste à une définition simple* »⁸. La pluralité des conceptions de la nationalité, qui sont contingentes et s'entremêlent d'ailleurs, ne facilite guère la tâche des auteurs chargés de les présenter⁹.

⁴ **CE**, 16 mai 1924, *Sieur Krichel*, n° 74917, Rec., p. 481 ; **CE**, 5 fév. 1931, *Sieur Sammé*, n° 5253, Rec., p. 136.

⁵ Article L. 110-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 111-1].

⁶ Danièle **LOCHAK**, *Étrangers : de quel droit ?*, PUF, 1985, p. 42.

⁷ Laurent **FALACHO**, *La protection des étrangers par le juge administratif français*, thèse Le Havre, 1999, p. 8.

⁸ Ségolène **BARBOU DES PLACES**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 22, n° 25.

⁹ Anne-Virginie **MADEIRA**, *Nationaux et étrangers en droit public français*, thèse Paris II, LGDJ, 2018, p. 17 et suivantes.

10. D'autre part, la notion d'étranger n'est pas uniforme et le droit a vu apparaître des « *situations intermédiaires* »¹⁰. C'est en particulier le cas des nationaux des États membres de l'Union européenne. Une partie de la doctrine a en effet pu s'interroger sur l'appartenance des citoyens européens à la catégorie des étrangers. Si personne n'affirme frontalement que les ressortissants de l'Union ne sont pas des étrangers, nombreux sont les auteurs qui, soit éludent la question¹¹, soit considèrent que « *l'appellation d'étranger s'adapte de plus en plus mal à la réalité* »¹². Cette dernière approche, sans être à proprement parler inexacte, ne doit pas être surestimée. S'il est certain que « *certain étrangers sont moins étrangers que d'autres* »¹³, ils n'en demeurent pas moins des étrangers. Le Code éponyme consacre d'ailleurs désormais son deuxième livre aux ressortissants de l'Union européenne, ce qui devrait achever de clore le débat. Il est donc possible de s'en tenir à la conclusion de Mme Héloïse Gicquel selon laquelle « *le ressortissant d'un autre État membre est formellement un étranger dans l'État d'accueil mais, matériellement, sa situation le rapproche du national et le singularise de l'étranger ordinaire* »¹⁴.

11. **Contours du droit des étrangers.** – La définition de l'étranger n'épuise pas la question de la délimitation du droit qui le concerne, qui n'est pas appréciée uniformément par la doctrine. Là encore, il est permis de s'essayer à définir ce droit comme celui propre aux étrangers, c'est-à-dire celui pour l'application duquel la qualité d'étranger constitue un critère déterminant. De ce postulat, il est possible de distinguer quatre ensembles formant le droit des étrangers et les contentieux qu'il génère : l'immigration, l'asile, la nationalité et l'extradition. Le champ exact de la matière varie donc selon que les auteurs adoptent une position minimaliste en ne considérant que l'entrée et le séjour *stricto sensu* – ce qui reste assez rare – ou y ajoutent les autres blocs au gré de leurs appréciations.

¹⁰ Paul LAGARDE, *La nationalité française*, 4^e éd., Dalloz, 2011, p. 4, n° 00.05.

¹¹ Damien ROUSSET, *L'étranger en situation irrégulière dans les États membres de l'Union européenne*, thèse Lille II, 2004, p. 33, n° 22.

¹² Ségolène BARBOU DES PLACES, *Nationalité des personnes physiques et droit communautaire*, thèse Nancy II, 1996, p. 284.

¹³ Xavier VANDENDRIESSCHE, *Le droit des étrangers*, 5^e éd., Dalloz, 2012, p. 2.

¹⁴ Héloïse GICQUEL, *L'étranger, entre l'État membre et l'Union européenne*, thèse Bordeaux, 2014, p. 139.

12. Immigration des étrangers. – Certains ensembles sont systématiquement envisagés par les auteurs lorsqu'ils abordent le droit des étrangers. C'est le cas de l'immigration des étrangers, qui est saisie par le droit à travers une police administrative spéciale. Le droit de l'immigration des étrangers regroupe l'ensemble des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi que, par reflet, les régimes d'éloignement chargés d'en assurer le respect. Il s'agit là de l'ensemble le plus large et du cœur du contentieux administratif des étrangers.

13. Bien sûr, les étrangers n'ont pas le monopole de l'immigration. Certes, l'étranger n'est pas toujours un migrant, mais c'est par ce prisme qu'il est principalement perçu par le droit. Qu'il soit ou non né en France, l'étranger est toujours saisi à travers une réglementation conçue pour maîtriser l'immigration et garantir à l'État le contrôle de la population étrangère qu'il admet sur son territoire. Dit autrement, l'étranger né en France n'est pas moins étranger qu'un autre – tout au plus bénéficie-t-il de certaines protections – et demeure tout autant concerné par l'objectif, constitutionnel¹⁵, de lutte contre l'immigration irrégulière.

14. Asile. – Parce qu'il ne peut concerner les Français¹⁶ – « *nul n'est, nul ne peut être réfugié en son propre pays* »¹⁷ –, le droit de l'asile appartient assez naturellement au droit des étrangers. Le Code de l'entrée et du séjour des

¹⁵ **Cons. const.**, 6 juill. 2018, *M. Cédric H. et autre*, n° 2018-717/718 QPC ; note Michèle **BONNECHÈRE**, *Droit ouvrier*, 2019, p. 633 ; note Michel **BORGETTO**, *JCP G*, 2018, n° 30, p. 1487 ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, *Titre VII*, 2019, n° 2, p. 81 ; note Maria Rosaria **DONNARUMMA**, *RFDC*, 2019, p. 46 ; note Christelle **DE GAUDEMONT**, *Constitutions*, 2018, p. 341 ; note Paul **LIGNIÈRES**, *DA*, 2018, n° 8-9, p. 1 ; note Bertrand **MATHIEU**, *Constitutions*, 2018, p. 389 ; note Denis **MAZEAUD**, *JCP G*, 2018, n° 29, p. 1393 ; note Hélène **PAULIAT**, *JCP A*, 2018, n° 28, p. 4 ; chron. Jean-Baptiste **PERRIER**, *RFDC*, 2019, p. 179 ; note Xavier **PHILIPPE**, *RTDH*, 2019, p. 565 ; note Anne **PONSEILLE**, *Constitutions*, 2018, p. 399 ; note Dominique **ROUSSEAU**, *Gaz. Pal.*, n° 26, p. 12 ; note Jérôme **ROUX**, *D.*, 2018, p. 1856 ; note Jérôme **ROUX**, *AJDA*, 2018, p. 1781 ; note Claire **SAAS**, *D.*, 2018, p. 1894 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, *RFDA*, 2018, p. 959 ; note Vincent **TCHEN**, *AJDA*, 2018, p. 1786 ; note Guillaume **TUSSEAU**, *Rev. crit. DIP*, 2019, n° 1, p. 35 ; note Michel **VERPEAUX**, *RFDA*, 2018, p. 966.

¹⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 1^{er} juill. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. D...*, n° 423272, p. 269 ; concl. Guillaume **ODINET**, *AJDA*, 2020, p. 1979.

¹⁷ Guillaume **ODINET**, « Situation d'un réfugié naturalisé en France et droit au séjour de son conjoint », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 1^{er} juill. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. D...*, n° 423272, p. 269, *AJDA*, 2020, p. 1981.

étrangers et du droit d'asile rappelle bien, par son intitulé, cette filiation, avant lui consacrée par l'ordonnance du 2 novembre 1945. L'essentiel de la doctrine s'accorde sur le fait que « *le droit d'asile fait partie intégrante du droit des étrangers* »¹⁸. Tous les manuels de droit des étrangers contiennent d'ailleurs une partie consacrée au droit de la protection internationale¹⁹.

15. Cette conception n'est pas unanimement partagée. Certains auteurs présentent « *deux branches du droit distinctes dans leurs finalités et fondements juridiques* »²⁰. Cette approche repose sur l'opposition entre un régime de police administrative spéciale dont la vocation est essentiellement – parfois exclusivement – sécuritaire, et une logique de droits subjectifs fondée sur un objectif de protection de l'individu. Le droit des étrangers s'impose à l'individu au nom de la souveraineté de l'État quand le droit de l'asile s'impose à l'État au nom de la protection de l'individu. Elle peut par ailleurs se prévaloir d'une certaine « *étanchéité des fondements respectifs* »²¹, le droit de l'asile reposant sur une importante diversité de sources tandis que le droit des étrangers est généralement présenté comme plus monolithique et construit pour l'essentiel autour de la loi et du règlement. Il est vrai que ces différences pourraient dissuader de rechercher une convergence. Celle-ci est pourtant bien réelle et ne doit pas être minorée en référence à une différence de nature qui apparaît bien plus supposée qu'avérée.

16. En premier lieu, la logique de droits subjectifs qui sous-tend le régime de l'asile n'est pas inconnue du droit des étrangers. L'étranger ordinaire, celui qui ne sollicite pas la protection internationale de l'État, peut lui aussi se prévaloir de nombreux droits qui lui permettent d'accéder au séjour – droit à la vie privée et familiale, droit à la vie, droit d'échapper à des traitements inhumains et dégradants, etc. Ceux-ci ont d'ailleurs, pour

¹⁸ Vincent **TCHEN**, *Le droit des étrangers*, Flammarion, 1996, p. 36.

¹⁹ Ségolène **BARBOU DES PLACES**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 15 et suivantes ; François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, p. 275 et suivantes ; Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1269 et suivantes.

²⁰ Claire **BRICE-DELAJOUX**, « Droit des étrangers/Droit de l'asile : deux branches du droit nettement distinctes », in *Droit des étrangers/Droit de l'asile : entre attraction et répulsion*, A. Pedone, 2021, p. 10.

²¹ Claire **BRICE-DELAJOUX**, « Droit des étrangers/Droit de l'asile : deux branches du droit nettement distinctes », in *Droit des étrangers/Droit de l'asile : entre attraction et répulsion*, A. Pedone, 2021, p. 18.

beaucoup, une valeur constitutionnelle²² ou, au moins, conventionnelle²³. Il serait erroné de ne percevoir le droit de l'immigration qu'au travers d'une approche purement gracieuse de l'action publique, qui voudrait que l'administration décide ou non de délivrer des titres de séjour sans jamais être liée par des droits fondamentaux. En matière d'immigration comme ailleurs en droit administratif, tout est affaire de conciliation entre les nécessités de l'intérêt général et la protection des droits des particuliers.

17. En second lieu, la dimension sécuritaire du droit des étrangers a largement essaimé dans le droit de l'asile. Les réfugiés ont toujours été perçus comme une menace potentielle pour l'ordre public. Déjà la loi du 21 avril 1832²⁴, qui offrait au Gouvernement de regrouper les réfugiés dans des villes, avait été votée pour des motifs éloquentes : « *le nombre toujours croissant des étrangers réfugiés envers lesquels la France doit et veut exercer l'hospitalité est considérable ; de là naissent, envers les nationaux et l'ordre intérieur du pays, des devoirs que, sans une haute imprudence, le législateur ne saurait se dispenser de remplir* »²⁵. Les réformes successives n'ont pas démenti cette ligne de conduite. Au fond, « *l'asile reste avant tout un acte de l'État* »²⁶ et est, comme tel, commandé par des considérations d'ordre public qui ne le distinguent pas toujours de la réglementation ordinaire de l'entrée et du séjour des étrangers.

²² **Cons. const.**, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC ; Louis **FAVOREU**, Loïc **PHILIP**, GDCC, 2009, p. 610 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1994, p. 205 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, Pouvoirs, 1994, n° 68, p. 166 ; note Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, Gaz. pal., 1994 ; note Jean-Jacques **DUPEYROUX**, Xavier **PRÉTOT**, Droit social, 1994, p. 69 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RDP, 1994, p. 1165 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RTDH, 1994, p. 519 ; note Louis **FAVOREU**, RFDC, 1993, n° 15, p. 583 ; note Yves **GAUTIER**, Europe, 1993, n° 12, p. 1 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1993 ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 1994, I, n° 3728 ; note Danièle **LOCHAK**, Plein Droit, 1993, n° 22-23, p. 6 ; note François **LUCHAIRE**, RDP, 1994, p. 5 ; note Dominique **MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ**, D., 1994, p. 111 ; note Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, LPA, 1994 ; note Émile **PÉREZ**, La Vie judiciaire, 30 août 1993 ; note Roger **PINTO**, JDI, 1994 ; note Jean **ROSSETTO**, Revue de l'Union européenne, 1994 ; note Henry **ROUSSILLON**, La Vie judiciaire, 1993, n° 2478 ; note Catherine **TEITGEN-COLLY**, AJDA, 1994 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1994, p. 1.

²³ Articles 2, 3 et 8 de la **Convention EDH**.

²⁴ Article 2 de la **loi du 21 avril 1832** relative aux réfugiés.

²⁵ Jean-Charles **PERSIL**, in *Procès-verbal de la chambre des pairs*, tome 5, 1832, p. 2942.

²⁶ Catherine-Amélie **CHASSIN**, *Le droit de l'asile en France*, thèse Paris II, 2000, p. 405.

18. M. Serge Slama définit la relation entre droit de l'asile et droit des étrangers en fonction de la définition de ce dernier. Dans son acception élargie, c'est-à-dire comme droit propre aux étrangers, il admet que le droit de l'asile n'est qu'une branche du droit des étrangers. En revanche, dans une conception plus restrictive, c'est-à-dire comme droit relatif à l'entrée et au séjour des étrangers, le droit de l'asile serait tout à fait distinct²⁷. Cette proposition doit être discutée.

19. D'une part, rien ne justifie réellement de réduire le droit des étrangers à la seule réglementation de l'entrée et du séjour. Si le choix peut être légitimement fait de n'étudier que cet aspect des choses²⁸, il n'en résulte pas qu'il recouvre l'ensemble de la matière. Le droit de l'immigration ne constitue en réalité qu'une des dimensions du statut de l'étranger, qui ne saurait s'y résumer.

20. D'autre part, même dans une conception aussi réduite du droit des étrangers, le droit de l'asile ne s'en éloigne pas vraiment. L'étranger prétendant au statut de réfugié est naturellement concerné par des problématiques similaires d'entrée puis de séjour, même si elles obéissent logiquement à des règles différentes. Certes, le demandeur d'asile bénéficie d'un régime plus favorable qui se traduit par des droits plus étendus et mieux assurés, mais il n'en demeure pas moins un étranger qui espère entrer en France, cherche à obtenir un titre de séjour et peut être éloigné du territoire.

21. **Nationalité.** – Le droit de la nationalité définit en creux la notion d'étranger. Il peut donc sembler assez logique de l'inclure dans ce droit et dans les contentieux qui en découlent. Plusieurs auteurs se sont plutôt naturellement engagés dans cette voie, mais il est intéressant de noter que, si le droit de la nationalité et le droit des étrangers sont souvent envisagés ensemble, ils sont rarement intégrés l'un à l'autre²⁹. De ce point de vue, il faut admettre que « *le droit des étrangers prend place comme l'antichambre du droit*

²⁷ Serge **SLAMA**, « Le droit de l'asile : un droit des étrangers comme les autres ? », in *Droit des étrangers/Droit de l'asile : entre attraction et répulsion*, A. Pedone, 2021, p. 25.

²⁸ Nicole **GUIMEZANES**, *Le droit des étrangers – l'entrée et le séjour*, Armand Colin, 1987, 192 p.

²⁹ François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, p. 275 et suivantes.

de la nationalité au sens où le candidat à l'acquisition de la nationalité française est préalablement un étranger »³⁰.

22. Il semble pourtant possible de dépasser ce constat, car le contentieux administratif de la nationalité mobilise la qualité d'étranger du simple fait que – c'est une lapalissade – seuls les étrangers peuvent faire l'objet d'une naturalisation et, par extension, se la voir refuser. Le juge est toujours saisi par des étrangers au seuil de la nationalité française, soit qu'ils aient échoué à y entrer, soit qu'ils l'aient perdue. Cette approche n'exclut en effet pas le contentieux de la perte de nationalité car, compte tenu du caractère exécutoire des actes administratifs, il ne peut concerner que des individus retournés à leur qualité première d'étrangers. Par ailleurs, parce qu'elle n'intéresse – en dehors des hypothèses « *théoriques* »³¹ de perte de la nationalité pour défaut d'allégeance³² – que des individus naturalisés, la perte contrainte de nationalité n'est jamais que la conséquence du fait qu'un Français a, un jour, été un étranger. À travers cette persistance du statut d'étranger au-delà de la naturalisation, le droit de la perte de nationalité, qui n'est par définition applicable qu'aux nationaux, n'est pas indétachable du droit des étrangers.

23. Du reste, il semble difficile, voire artificiel, de chercher à trop isoler le droit de la nationalité de celui de l'étranger dès lors que « *lorsque l'on étudie le statut de l'étranger, l'idéal que constitue celui de national se trouve toujours dessiné en filigrane derrière lui, et si l'on traite de la nationalité, c'est bien la figure de l'étranger qui plane au-dessus du discours* »³³. En somme, « *le droit des étrangers entretient un lien de consubstantialité avec le droit de la nationalité* »³⁴ qui justifie entièrement de les associer l'un à l'autre.

24. **Extradition.** – Il peut être considéré que « *l'extradition est une procédure qui conduit à l'éloignement d'un étranger du territoire national et mérite à ce*

³⁰ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 7, n° 9.

³¹ Ségolène **BARBOU DES PLACES**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 182, n° 209.

³² Articles 23-7 et 23-8 du **Code civil**.

³³ Anne-Virginie **MADEIRA**, *Nationaux et étrangers en droit public français*, thèse paris II, L.G.D.J., 2018, p. 12-13, n° 16.

³⁴ Ségolène **BARBOU DES PLACES**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 4, n° 5.

titre d'être présentée à côté des autres décisions d'éloignement »³⁵. Plusieurs d'auteurs intègrent cette procédure dans le droit des étrangers³⁶.

25. L'extradition n'est pourtant pas toujours considérée comme une composante du droit des étrangers. M. Vincent Tchen estime ainsi que la dynamique qu'ils semblent entretenir « *est trompeuse* »³⁷. Il estime d'une part, ce qui est parfaitement exact, que l'extradition n'entretient avec les autres mesures d'éloignement qu'un rapport distant du fait que les agissements qui la motivent n'ont pas eu lieu en France et sont sans lien avec la réglementation de l'immigration. Il est vrai que l'extradition a naturellement une origine pénale en ce sens qu'elle intervient à la demande d'un État tiers pour la sanction d'un crime ou d'un délit commis sur son territoire. Cette différence ne justifie cependant pas, en soi, de dissocier le droit de l'extradition de celui des étrangers, ce dernier n'étant certainement pas délimité en fonction du but poursuivi par l'État. Les différents actes d'éloignement sont d'ailleurs loin de partager une visée commune : si l'arrêté de reconduite à la frontière et l'obligation de quitter le territoire français recherchent bien l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière ou très récemment régulière, l'expulsion poursuit un but plus directement centré sur une approche traditionnelle de l'ordre public et la décision de transfert d'un demandeur d'asile s'inscrit exclusivement dans un schéma d'organisation européenne de la protection internationale.

26. Le second obstacle dressé sur la voie du rattachement de l'extradition au droit des étrangers est nettement plus consistant. Il revient à affirmer, ce qui n'est pas entièrement faux, que l'extradition ne s'adresse pas qu'aux étrangers mais peut également concerner, ponctuellement, des citoyens français. Pris ainsi, il s'agit de dire que les étrangers ne sont qu'incidemment intéressés par le droit de l'extradition et ne présentent guère de spécificité à cet égard. L'argumentation repose sur deux séries de considérations qui n'en forment en réalité qu'une seule.

³⁵ Ségolène **BARBOU DES PLACES**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 631, n° 827.

³⁶ Florence **CHALTIEL**, « Le juge administratif, juge de l'immigration », RDP, 2000, p. 165 ; François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, p. 441 et suivantes.

³⁷ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 8, n° 10.

27. D'une part, l'exclusion des Français de l'extradition n'a pas valeur constitutionnelle. Dans un avis consultatif du 24 novembre 1994, le Conseil d'État considère en effet à propos de cette règle qu'il « *n'existe pas de motifs tels qu'elle puisse être considérée comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République* »³⁸. Cette position peut surprendre car la prohibition de l'extradition des citoyens français a tout d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Elle trouve bien son origine dans une loi républicaine antérieure au 27 novembre 1946 – la loi du 10 mars 1927 qui précise justement que « *le Gouvernement français peut livrer, sur leur demande, aux Gouvernements étrangers tout individu non Français ou non-ressortissant français* »³⁹. L'intitulé même de la loi, « *relative à l'extradition des étrangers* », éclaire sur la portée qu'entendait lui conférer le législateur. De fait, lors des débats, l'attention des parlementaires est particulièrement attirée « *sur l'importance de la question de nationalité* »⁴⁰ et, si elle n'est pas débattue, c'est parce qu'elle s'impose avec la force de l'évidence. La loi du 10 mars 1927 a d'ailleurs paru suffisante au juge administratif pour y puiser un tel principe à propos de l'interdiction d'accorder une extradition demandée dans un but politique⁴¹.

28. La prohibition fait ensuite l'objet d'une pratique constante, qui n'a d'ailleurs pas échappé au Conseil d'État, celui-ci relevant dans son avis qu'aucun Français n'a été extradé depuis 1820. L'attachement au principe se retrouve ainsi dans l'exposé des motifs d'un projet de loi de 1878, certes jamais adopté, qui précise : « *En posant le principe général, l'article 1^{er} mentionne aussitôt une restriction qui est insérée dans tous nos traités. La France ne livre point ses nationaux. Il est admis qu'un citoyen rentré dans sa patrie ne peut en être arraché* ».

³⁸ CE, ass., avis, 24 nov. 1994, n° 356641, LPA, 5 janv. 1996, n° 3, p. 21 ; note Michel MASSÉ, RSC, 1994, p. 798 ; note Jean-Marc PEYRICAL, LPA, 5 janv. 1996, n° 3, p. 21.

³⁹ Article 3 de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers.

⁴⁰ Édouard DE NAVAILLES-LABATUT, J.O. Sénat, 10 déc. 1926, n° 135, p. 1739.

⁴¹ CE, ass., 3 juill. 1996, *Koné*, n° 169219, Rec., p. 255 ; concl. Jean-Marie DELARUE, RFDA, 1996, p. 870 ; note Denis ALLAND, RGDIP, 1997, p. 238 ; note Caroline BRAUD, RDP, 1996, p. 1751 ; chron. Didier CHAUVAUX, Thierry-Xavier GIRARDOT, AJDA, 1996, p. 722 ; note Pierre DELVOLVÉ, RFDA, 1996, p. 908 ; note Louis FAVOREUX, RFDA, 1996, p. 882 ; note Patrick GAÏA, RFDA, 1996, p. 885 ; note Gilles GUIHEUX, LPA, 27 déc. 1996, n° 156, p. 13 ; note François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1996, p. 509 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1997, p. 45 ; note Henri LABAYLE, RFDA, 1996, p. 890 ; note Gilles PÉLISSIER, LPA, 18 déc. 1996, n° 152, p. 20 ; note Xavier PRÉTOT, JCP G, 1996, II., comm. n° 22720.

par une accusation venue de l'étranger qui aura pour effet de le distraire de ses juges naturels. »⁴².

29. En définitive, la justification profonde de l'avis du Conseil d'État tient sans doute à ce que « *la non-extradition des nationaux relève plus d'une pratique contingente que d'un principe fondamental* »⁴³. Une telle analyse peut être discutée, car l'interdiction d'extrader les Français repose sur des justifications – notamment la protection de ses citoyens par l'État – qui ne présentent pas un caractère moins fondamental que d'autres, en premier lieu la prohibition de l'extradition demandée dans un but politique. Peut-être l'élément déterminant tient à ce que les Français peuvent parfois être extradés, mais cela renvoie au second temps de l'argumentation.

30. D'autre part en effet, c'est là le point central, cette exclusion est incomplète car des Français peuvent être extradés. L'article 5 de la loi du 10 mars 1927 dispose ainsi que l'extradition n'est pas accordée « *lorsque l'individu, objet de la demande, est un citoyen ou un protégé français, la qualité de citoyen ou de protégé étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise* ». Il s'ensuit qu'un citoyen peut parfaitement être extradé dès lors qu'il n'a acquis la nationalité française que postérieurement à la commission des infractions qui lui sont reprochées⁴⁴. Saisi de cette disposition, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle ne contrevenait pas au principe d'égalité, les citoyens naturalisés n'étant pas dans une situation identique à celle des citoyens d'origine⁴⁵, ce qui peut toujours se discuter mais n'est pas incohérent avec la jurisprudence constitutionnelle habituelle⁴⁶.

⁴² Exposé des motifs du **projet de loi de 1878**, *Annales du Sénat et de la chambre des députés*, séance du 2 mai 1878, annexe n° 241, p. 60.

⁴³ Michel **MASSÉ**, « L'extradition des nationaux », RSC, 1994, p. 798.

⁴⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 7 déc. 1990, *Tannoury*, n° 112395, Rec., p. 354 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *AJDA*, 1991, p.403.

⁴⁵ **Cons. const.**, 14 nov. 2014, *M. Mario S.*, n° 2014-427 QPC ; note Céline **CHASSANG**, *AJ pénal*, 2015, p. 86.

⁴⁶ **Cons. const.**, 16 juill. 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, n° 96-377 DC ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, Catherine **TEITGEN-COLLY**, *AJDA*, 1997, p. 86 ; note François **LUCHAIRE**, *RDP*, 1996, p. 1245 ; note Bertrand **MATHIEU**, *LPA*, 1996, p. 5 ; note Benoît **MERCUZOT**, *D.* 1997, p. 69 ; note Thierry-Serge **RENOUX**, *RFDC*, 1996, p. 806 ; note Denis **RICHARD**, *Gaz. pal.*, 1997, p. 2 ; note Olivier **SCHRAMECK**, *AJDA*,

31. Il ne faut pourtant pas croire que cette règle affaiblit la prohibition de l'extradition des nationaux. En réalité, il s'agit simplement de déplacer dans le temps le point d'appréciation de la nationalité, ce qui ne remet nullement en cause l'interdiction même. Il est en revanche vrai qu'il existe certaines exceptions à la règle, qui sont néanmoins trop circonscrites pour autoriser d'y voir un véritable renversement du principe.

32. L'une d'elle relève de l'histoire. Théophile Ducrocq considère ainsi que « *l'extradition et le droit d'expulsion n'ont de caractère commun que leur application exclusive aux étrangers et jamais aux nationaux, sauf la disposition de la loi du 14 mars 1872* »⁴⁷. Il fait référence à une disposition, très curieuse, d'une loi qui prévoyait la condamnation de la participation à des fonctions au sein d'une « *association internationale qui, sous quelque dénomination que ce soit et notamment sous celle d'association internationale des travailleurs, aura pour but de provoquer à la suspension du travail, à l'abolition du droit de propriété, de la famille, de la patrie ou des cultes reconnus par l'État* »⁴⁸ ou de l'aide à son développement. La particularité de ces dispositions réside dans le fait qu'elles prévoient que « *tout Français [placé sous la surveillance de haute police], restera, pendant le même temps, soumis aux mesures de police applicables aux étrangers, conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 3 décembre 1849* »⁴⁹. Une telle législation d'exception ne saurait toutefois être retenue comme un tempérament signifiant à la règle précédemment évoquée.

33. Plus proche et moins exotique, la Convention de Dublin de 1996 stipule que « *l'extradition ne peut être refusée au motif que la personne qui fait l'objet de la demande d'extradition est un ressortissant de l'État membre requis au sens de l'article 6 de la convention européenne d'extradition* »⁵⁰. Elle offre néanmoins aux États de refuser ou d'en préciser les modalités. La France ne s'est pas opposée par principe à une telle extradition, mais l'a uniquement admise

1996, p. 693 ; note Pierre-Éric SPITZ, RFDA, 1997, p. 538 ; note Nguyen VAN TUONG, JCP G, 1996.

⁴⁷ Théophile DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, tome 1, Ernest Thorin, 1881, p. 697, n° 738.

⁴⁸ Article 1^{er} de la **loi du 14 mars 1872** établissant des peines contre les affiliés à l'association internationale des travailleurs.

⁴⁹ Article 3 de la **loi du 14 mars 1872** établissant des peines contre les affiliés à l'association internationale des travailleurs.

⁵⁰ Article 7 de la **Convention de Dublin du 27 septembre 1996** relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne.

pour le temps du jugement de l'intéressé, celui-ci devant ensuite lui être retourné pour purger sa peine sur le territoire national⁵¹. Il s'agit donc d'une extradition temporaire, qui ne heurte pas frontalement le principe posé dans la loi mais lui apporte tout de même un sérieux tempérament. Encore peut-il être remarqué que le principe fondamental de prohibition de l'extradition politique n'était pas lui non plus toujours protégé par les traités conclus par la France – c'est d'ailleurs la raison qui a conduit à son élévation dans l'ordre juridique.

34. Il faut déduire de tout cela que, en premier lieu, le caractère infra-constitutionnel de l'interdiction d'extrader les Français n'est pas si certain. Au demeurant, la circonstance que cette règle ne soit pas d'essence constitutionnelle est assez indifférente. La plupart des distinctions opérées entre les nationaux et les étrangers n'ont pas une valeur plus grande et cela n'empêche pas de les retenir comme une clef de lecture pertinente de la distinction entre le droit des étrangers et le droit commun. En second lieu, à l'exception des stipulations de la Convention de Dublin, il est constant que le droit positif s'oppose à l'extradition des citoyens français. Ce procédé ne concerne donc très principalement que les étrangers, ce qui justifie pleinement de l'intégrer à la branche du droit qui leur est propre ainsi qu'aux contentieux qui en découlent.

35. Conception retenue. – Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas insoutenable de penser que les contentieux des étrangers forment, sinon un ensemble absolument cohérent, du moins un champ juridique traversé par certaines lignes de force communes qui justifient une analyse globale. Certes, le droit des étrangers se définit avant tout par rapport à son sujet ; mais qu'importe ? Le droit de la fonction publique fait bien de même – à propos d'une population d'ailleurs numériquement comparable – et nul ne songe à contester qu'il constitue une branche du droit. Au demeurant, si le droit des étrangers – « *droit complexe, stratifié, aux domaines et procédures*

⁵¹ Déclarations françaises relatives à l'article 7 de la **Convention de Dublin du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne ; Décret n° 2005-770 du 8 juillet 2005** portant publication de la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne (ensemble une annexe), faite à Dublin le 27 septembre 1996.

multiples »⁵² – est pluriel en ce sens qu’il se manifeste sous des formes très variées, il présente une certaine unité dès lors qu’il poursuit un objectif de protection de l’ordre public à ce point déterminant qu’il « fonde le régime juridique de l’étranger plus qu’il n’écarte [...] une règle de droit pour assurer sa sauvegarde »⁵³. L’ordre public lui-même ne désigne pas un but unique, monolithique. M. Luc Derepas considère ainsi que « le droit des étrangers, l’appréhension juridique du phénomène des migrations, a vu naître à partir d’un tronc très régalien fondé sur la notion de « haute police » plusieurs branches irriguées de façon différenciée par la source de l’ordre public : la branche sécuritaire, autour de l’expulsion, la plus traditionnelle ; la branche démographico-économique, autour du séjour et du travail, obéissant à des considérations de gestion de la main-d’œuvre, d’ordre public économique en quelque sorte, et fondée de façon croissante sur une logique de droits pouvant être revendiqués à partir de critères objectifs ; et la branche dissuasive, tournée vers la lutte contre l’immigration irrégulière »⁵⁴.

36. Il est vrai que certaines dimensions du droit des étrangers convoquent l’ordre public dans son acception la plus traditionnelle. C’est le cas de toutes les décisions qui interviennent en réaction à la menace pour l’ordre public que représente l’étranger en France, en premier lieu l’expulsion. L’extradition relève d’une logique tout à fait similaire, même si l’ordre public se présente alors sous un jour international. La déchéance de nationalité, bien qu’elle constitue une sanction, participe tout autant de cette dimension. En revanche, d’autres composantes de ce droit « se singularisent par l’impossibilité de rattacher leur finalité soit à la sécurité, soit à la tranquillité, soit à la salubrité publiques »⁵⁵. Par certains de ses aspects, la police des étrangers appartient aux polices spéciales « qui visent moins à la sécurité des citoyens qu’à la sûreté de l’État »⁵⁶. Dit autrement, « le respect de l’ordre public traditionnel laisse la place, dans la jurisprudence relative [aux étrangers], au maintien

⁵² Florence **CHALTIEL**, « Le juge administratif, juge de l’immigration », RDP, 2000, p. 154.

⁵³ Emmanuelle **NÉRAUDAU**, *Ordre public et droit des étrangers en Europe*, thèse Paris XI, 2004, p. 867.

⁵⁴ Luc **DEREPAS**, « L’ordre public et les migrations », Archives de philosophie du droit, 2015, p. 50.

⁵⁵ Bertrand **SEILLER**, « La notion de police administrative », RFDA, 2015, p. 879.

⁵⁶ Pascale **GONOD**, Fabrice **MELLERAY**, Philippe **YOLKA**, *Traité de droit administratif*, tome 2, Dalloz, 2011, p. 15.

de l'ordre social »⁵⁷. Dans cette acception, ce n'est pas l'étranger en tant qu'individu qui nuit à l'ordre public mais le mouvement migratoire auquel il est présumé participer. Il s'agit alors principalement de préserver les structures essentielles de la société face à une affluence perçue – à tort ou à raison, ce n'est pas le propos – comme une grave perturbation des équilibres nationaux.

37. C'est donc une conception maximaliste des contentieux des étrangers qu'il convient de retenir. La définition donnée des contentieux des étrangers permet même d'y inclure certains éléments qui n'entrent pas parfaitement dans les catégories précédemment évoquées. C'est le cas par exemple du contentieux des publications étrangères, que auteurs n'hésitent pas à ranger dans le droit des étrangers⁵⁸, ou des régimes de sanction administrative prévus pour lutter contre l'aide à l'immigration illégale. Ces différents régimes peuvent parfaitement concerner des nationaux, mais ils font intervenir, comme critère de leur mise en œuvre, la qualité d'étranger, ce qui justifie de les inclure dans le champ.

38. Il s'ensuit que, d'une part, le droit des étrangers et les litiges qui en découlent constituent bien un champ juridique qui mérite d'être exploré et que, d'autre part, la diversité des actes et des régimes qui leur sont associés font qu'il est sans doute plus prudent d'évoquer les contentieux des étrangers. Le champ retenu peut sembler vaste – il l'est – mais c'est justement le recul que permet ce large spectre qui justifie d'étudier la manière dont la justice administrative s'est adaptée à ces contentieux.

II | Intérêt/enjeux de l'étude – Des contentieux prépondérants

39. Contentieux de masse. – Les mutations induites par les contentieux des étrangers méritent d'être observées au regard de la place

⁵⁷ Stavroula **KTISTAKI**, *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, thèse Paris I, L.G.D.J., 1991, p. 108.

⁵⁸ Guy **BRAIBANT**, concl. sous **CE**, ass., 2 nov. 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspero »*, n° 82590, Rec., p. 611, JCP G, 1974, II., n° 17642 et GCJA, tome 2, 2020, n° 50, p. 599 ; Laurent **FABIUS**, Michèle **NAUWELAERS**, « Chronique générale de jurisprudence administrative française », AJDA, 1977, p. 133 ; Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 762, n° 1110.

que ces derniers occupent au sein de l'activité des juridictions administratives. Les contentieux des étrangers constituent en effet, pour une large part d'entre eux, des contentieux de masse⁵⁹, c'est-à-dire des litiges « *ayant un objet identique ou très similaire, étant nombreux, voire très nombreux, et ne présentant que des différenciations de fait, sans doute importantes pour ceux qui les vivent, mais qui ne posent pas de problèmes majeurs au juge* »⁶⁰. Les contentieux de l'immigration des étrangers et de l'asile répondent parfaitement à ces critères, même s'ils ne sont certainement pas insusceptibles de soulever des difficultés juridiques importantes.

40. Véritable « *défi quantitatif* »⁶¹, les contentieux des étrangers représentent, de très loin, la principale matière traitée par les juridictions administratives : 100.332 affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs en 2021, soit 41,6% des requêtes, 18.494 devant les cours administratives d'appel, soit 54,4%, et 1.975 devant le Conseil d'État, soit 17,5%⁶². Il ne faut pas oublier d'y ajouter les 68.243 requêtes enregistrées par la Cour nationale du droit d'asile. Étudier les mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers, c'est donc s'intéresser à la majorité de son activité juridictionnelle. Il faut noter que ces données n'incluent pas le contentieux de la nationalité mais uniquement ceux de l'immigration, de l'asile et de l'extradition⁶³.

41. Le phénomène, loin d'être ponctuel, se caractérise par une certaine constance et, même, par un accroissement compte tenu de la croissance importante de ces contentieux, dont le volume a doublé entre 2009 et 2019, un taux bien supérieur à celui, déjà soutenu, de l'ensemble du contentieux administratif⁶⁴. Le thème des mutations de la justice dans les

⁵⁹ Olivier **LECUCQ**, « Le contentieux des étrangers : un contentieux de masse auquel il faut faire face », AJDA, 2012, p. 1210.

⁶⁰ Yves **GAUDEMET**, « Approche doctrinale : définition, origines, essai d'explication et perspectives des contentieux de masse », RFDA, 2011, p. 469.

⁶¹ Laurent **BERTHIER**, Jean-Paul **JEAN**, « Le défi quantitatif », in *Mieux administrer pour mieux juger*, IRJS, 2014, p. 53.

⁶² **Conseil d'État**, *Rapport public 2021, 2022*, p. 37.

⁶³ **Conseil d'État**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 79 et suivantes.

⁶⁴ **Conseil d'État**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 9.

contentieux des étrangers est donc d'une actualité qui se teinte d'une certaine forme de permanence.

42. Contentieux spécifiques. – Au-delà de leur dimension quantitative, qui ne concerne d'ailleurs que certains d'entre eux, les contentieux des étrangers se singularisent par la spécificité des règles contentieuses qu'ils mettent en œuvre autant que par la particularité des questions qu'ils conduisent à juger. Les mutations de la justice administrative sont nombreuses et ont, en une trentaine d'années, profondément bouleversé la structure comme la nature des contentieux des étrangers.

43. Les contentieux des étrangers ne sont pas nécessairement des contentieux spéciaux – certains d'entre eux suivent une procédure tout à fait ordinaire –, mais ils présentent tous, à des degrés variables, des particularités qui justifient de les étudier en tant qu'ensemble. Ainsi, dans la plupart des litiges qui le concernent spécifiquement, l'étranger est soumis à des règles contentieuses qui se distinguent parfois assez nettement du droit commun : influence plus ou moins grande de l'autorité judiciaire, juge spécialisé, caractère suspensif des recours, célérité accrue, procédure allégée, etc.

44. Par ailleurs, ces contentieux offrent au juge de se prononcer sur des questions dont la nature s'est profondément renouvelée sous l'influence, notamment, des droits européens. En miroir d'un ordre public protéiforme – mais c'est sa nature même de l'être –, le procès de l'étranger met en œuvre des droits qui, s'ils ne sont pas exclusifs à ce dernier, l'intéressent tout particulièrement : droit à la vie, prohibition des traitements inhumains et dégradants, protection de la vie privée et familiale.

45. À l'aune de la justice administrative contemporaine, ces évolutions apparaissent assez tardives et naissent, pour l'essentiel durant les années 1980 et, surtout, 1990. Cela explique que les contentieux des étrangers n'apparaissent en tant que champ autonome dans le recueil Lebon qu'à partir de 1997 alors qu'ils étaient auparavant rattachés soit à la police

administrative, soit aux droits et libertés. Encore le contentieux de la nationalité relève-t-il désormais de ce dernier champ. L'asile, quant à lui, bénéficie d'une catégorie propre, ce qui n'empêche pas les décisions qui le concernent d'être également référencées dans la catégorie « Étrangers ». La relative jeunesse de la manière se retrouve assez naturellement dans la production doctrinale qui lui est consacrée.

46. État de l'art. – Sur un sujet d'une telle importance, les études ne sont bien sûr par rares, sans être pléthoriques pour autant. Pour s'en tenir aux thèses, assez peu de travaux envisagent les évolutions de la justice administrative dans les contentieux des étrangers à travers un spectre général. Ces écrits sont par ailleurs relativement anciens⁶⁵.

47. Plus nombreux et récents sont les travaux de recherches qui portent sur un aspect ou un autre des contentieux des étrangers, qu'il s'agisse de la place des procédures de référé⁶⁶ ou des mécanismes spécifiques qu'ils mettent en œuvre⁶⁷. Il faut néanmoins noter que le champ réel de ces études dépasse assez largement les bornes de leur sujet, car elles conduisent inévitablement leurs auteurs à replacer leur thématique de recherche au sein du régime général des contentieux des étrangers.

48. D'autres thèses n'envisagent qu'incidemment les mutations de la justice administratives. Ce sont celles relatives au droit des étrangers, qu'il

⁶⁵ Laurent **FALACHO**, *La protection des étrangers par le juge administratif français*, thèse Le Havre, 1999, 690 p. ; Barbara **RIVOIRE-EWAJNE NDOUMBE**, *Le Conseil d'État et la sécurité juridique des étrangers*, thèse Montpellier I, 2001, 530 p. ; Victor **TOWO KAMGA**, *La protection juridictionnelle des droits de l'étranger en matière d'entrée et de séjour*, thèse Paris I, 2005, 460 p.

⁶⁶ Gwénaél **LE DÛ**, *La protection des étrangers par le référé-liberté*, thèse Paris II, 2019, 406 p. ; Nora **KADOUCI**, *L'application des référés administratifs en droit des étrangers*, thèse Paris XI, 2009, 412 p.

⁶⁷ Antoine **LABELLE**, *L'effet suspensif en contentieux des étrangers*, thèse Rouen, 2021, 512 p.

s'agisse d'en étudier les sources⁶⁸, certaines de ses dimensions⁶⁹, les actes spécifiques qui le composent⁷⁰ ou les droits qu'il fait intervenir⁷¹.

49. Enfin, les thèses relatives à la justice administrative indépendamment des domaines du droit dans lesquels elle intervient abordent inévitablement les contentieux des étrangers. Il est tout à fait vain de chercher à répertorier l'ensemble de ces travaux mais certains d'entre eux, parce qu'ils se concentrent sur des éléments qui sont déterminants dans les contentieux des étrangers, méritent d'être évoqués⁷².

50. Au-delà des travaux de thèse, les contentieux administratifs des étrangers sont bien sûr évoqués dans les manuels dédiés au droit des étrangers. Ceux-ci ne sont pas excessivement nombreux et sont par ailleurs rarement à jour ; c'est sans doute là le tribut d'un droit par trop mouvant. Le seul ouvrage exclusivement consacré aux contentieux des étrangers est le *Guide du contentieux du droit des étrangers* de M. Denis Seguin⁷³.

⁶⁸ Justine **CASTILLO**, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, thèse, 2016, 610 p. ; Héloïse **GICQUEL**, *L'étranger, entre l'État membre et l'Union européenne*, thèse Bordeaux, 2014, 512 p. ; Justin **KISSANGOULA**, *La constitution française et les étrangers*, thèse Paris II, L.G.D.J., 2001, 573 p. ; Olivier **LECUCQ**, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse Aix-Marseille, 1999, 460 p.

⁶⁹ Ségolène **BARBOU DES PLACES**, *Nationalité des personnes physiques et droit communautaire*, thèse Nancy II, 1996, 692 p. ; Caroline **LANTERO**, *L'introuvable statut du réfugié : de la protection du semblable au rejet de l'autre*, thèse Clermont-Ferrand I, 2008, 506 p. ; Jules **LEPOUTRE**, *Nationalité et souveraineté*, Université de Lille, 2018, 895 p. ; Anne-Virginie **MADEIRA**, *Nationaux et étrangers en droit public français*, thèse Paris II, Dalloz, 2015, 584 p. ; Émmanuelle **NERAUDAU**, *Ordre public et droit des étrangers en Europe*, thèse Paris XI, 2004, 936 p. ; Damien **ROUSSET**, *L'étranger en situation irrégulière dans les États membres de l'Union européenne*, thèse Lille II, 2004, 591 p.

⁷⁰ Anne-Lise **DUCROQUETZ**, *L'expulsion des étrangers en droit international et européen*, thèse Lille II, 2007, 565 p. ; Hélène **MANCIAUX**, *La mesure administrative de reconduite à la frontière : étude d'un imbroglio juridique*, thèse Bourgogne, 2002, 523 p.

⁷¹ Catherine-Amélie **CHASSIN**, *Le droit de l'asile en France*, thèse Paris II, 2000, 511 p. ; Jérôme **DUVIGNAU**, *Le droit fondamental au séjour des étrangers*, thèse Pau, 2010, 571 p. ; Nicolas **KLAUSER**, *L'accès au statut juridique d'étranger gravement malade*, thèse Paris-Nanterre, 2021, 668 p. ; Juliette **LECAME**, *Santé et droit(s) des étrangers en France*, thèse Caen-Normandie, 2018, 359 p. ; Christophe **POULY**, *Droit à la sûreté et police des étrangers*, thèse Paris XI, 2003, 403 p.

⁷² Damien **CONNIL**, *L'office du juge administratif et le temps*, thèse Pau, Dalloz, 2012, 904 p. ; Stavroula **KTISTAKI**, *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, thèse Paris I, L.G.D.J., 1991, 472 p.

⁷³ Denis **SEGUIN**, *Guide du contentieux du droit des étrangers*, 4^e éd., LexisNexis, 2022, 322 p.

51. Il faut inévitablement citer le *Droit des étrangers* de M. Vincent Tchen⁷⁴, qui constitue l'ouvrage le plus complet – et le seul encore actualisé. Les autres manuels de droit des étrangers, si leur obsolescence plus ou moins prononcée ne leur permet pas de retranscrire le droit actuel, n'en demeurent pas moins précieux par le regard qu'ils portent sur les évolutions de la matière⁷⁵. Quant au droit de la protection internationale, si le *Traité du droit de l'asile* de M. Denis Alland et de Mme Catherine Teitgen-Colly⁷⁶ constitue encore un ouvrage de référence, le *Droit de l'asile* de M. Thibaut Fleury Graff et M. Alexis Marie⁷⁷ est le seul manuel encore à jour à lui être entièrement dédié.

52. Enfin, l'importance du sujet se mesure à l'aune des nombreux rapports produits sur le sujet, qu'ils soient parlementaires ou non. En particulier, le Conseil d'État, saisi par le Premier Ministre, a produit un important rapport et formulé plusieurs propositions⁷⁸.

53. **Méthodologie.** – En fait de méthodologie, il s'agit moins d'exposer une méthode de travail proprement dite – qui en droit consiste plus ou moins toujours à parcourir les sources normatives et les enseignements qu'en tire la doctrine – que les choix de présentation qui ont été opérés. Ceux-ci sont au demeurant très classiques. De façon générale, il s'est agi de restituer les mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers à travers « *une présentation cohérente et fidèle des données du droit positif* »⁷⁹ – « *en cultivant la rigueur intellectuelle, la réflexivité*

⁷⁴ Vincent TCHEN, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, 1590 p.

⁷⁵ Emmanuel AUBIN, *Droit des étrangers*, 3^e éd., Gualino, 2014, 608 p. ; Ségolène BARBOU DES PLACES, Sabine CORNELOUP, Fabienne JAULT-SESEKE, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, 702 p. ; François JULIEN-LAFERRIÈRE, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, 549 p. ; Xavier VANDENDRIESSCHE, *Le droit des étrangers*, 5^e éd., Dalloz, 2012, 213 p.

⁷⁶ Denis ALLAND, Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, PUF, 2002, 693 p.

⁷⁷ Thibaut FLEURY GRAFF, Alexis MARIE, *Droit de l'asile*, PUF, 2019, 346 p.

⁷⁸ Conseil d'État, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, 89 p.

⁷⁹ Georges VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE, 1954, p. 48.

éthique et dans le respect des principes de l'intégrité scientifique»⁸⁰, dirait-on aujourd'hui.

54. Présentation fidèle, d'une part, car il est nécessaire de retranscrire les mutations de la justice administrative telles qu'elles sont ou ont été et non comme elles pourraient ou devraient être.

55. S'il faut bien convenir que l'objectivité parfaite est un but inatteignable, elle n'en constitue pas moins un idéal qu'il importe de rechercher, *a fortiori* dans un domaine qui reste empreint d'une charge politique très forte et constitue certainement – c'est un euphémisme – « *un sujet polémique* »⁸¹. Les contentieux des étrangers méritent en effet une attention particulière au regard de l'extrême sensibilité des questions qu'ils mettent en jeu. Il n'y a rien d'étonnant à cela – simplement « *l'immense supériorité de l'excitation que la vue d'une agonie humaine suscite dans les sentiments d'une foule, par rapport aux spectacles les plus épouvantables de la matière inanimée* »⁸² – et il est bien normal que le sort de l'étranger exacerbe davantage les passions que celui de l'ouvrage public, fût-il mal planté. Cela implique néanmoins un surcroît de prudence dans l'appréhension et la présentation des mutations du droit. Ainsi il apparaît nécessaire de ne pas déguiser le politique en droit et, au contraire, de chercher à écarter ses opinions profondes pour autant qu'elles ne se rapportent pas à l'objet juridique ; même s'il est inévitable qu'elles transparaissent fortuitement et n'échappent pas au lecteur averti qui saura – il faut l'espérer – s'en accommoder.

56. À cet égard, le choix a été fait de privilégier une démarche inductive qui, à partir des textes et de la jurisprudence, a permis d'identifier les principales caractéristiques des mutations de la justice administrative.

⁸⁰ Article 16 de l'**arrêté du 26 août 2022** modifiant l'arrêté du 25 mai 2016 fixant le cadre national de la formation et les modalités conduisant à la délivrance du diplôme national de doctorat.

⁸¹ Ségolène **BARBOU DES PLACES**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 13.

⁸² Edgar Allan **POE**, « Metzengerstein », in *Œuvres*, tome 1, Phébus, 2018, p. 38.

57. La norme écrite occupe, dans les contentieux des étrangers, une place importante que l'aspect fondamentalement prétorien du droit administratif ne minore pas entièrement. C'est d'autant plus vrai que c'est généralement la loi ordinaire qui détermine les grands principes, voire les détails techniques, de la procédure contentieuse, ce qui offre à l'observateur intéressé un point de vue aussi privilégié qu'il est rare sur le raisonnement tenu par les pouvoirs publics lorsqu'ils bâtissent un régime contentieux. Or, le but poursuivi par les concepteurs des textes constitue une donnée éminemment précieuse dans l'identification du sens des mutations de la justice. À ce titre, le choix a été fait de limiter l'étude à l'analyse des débats parlementaires et de ne pas pousser si loin l'examen des prémisses de la loi qu'il prendrait en compte les déclarations d'acteurs du débat public qui ne sont pas formellement représentatifs.

58. Si l'absence de texte confère naturellement une place importante à l'œuvre du juge, leur abondance ne diminue pas nécessairement son influence, qui emprunte simplement la voie de l'interprétation plutôt que de la création pure. Et d'interprétation, les contentieux des étrangers ont bien besoin face à une production législative dont la constance et la clarté ne sont sans doute pas les principales des qualités. La dimension prétorienne de la matière n'est donc que modérément affectée par l'activisme du législateur. Bien sûr, face à l'ampleur des sources jurisprudentielles, l'exhaustivité est un objectif inatteignable. Précaution inhérente à toute entreprise doctrinale, cette précision est particulièrement nécessaire en l'occurrence. La consultation méthodique du recueil Lebon offre néanmoins un panorama assez détaillé de la jurisprudence et permet d'identifier les grands axes d'évolution de la justice administrative avec une précision que l'on peut espérer satisfaisante, à défaut d'être pleinement suffisante.

59. Il ne s'agit évidemment pas de négliger l'éclairage de la doctrine, ni même de minimiser son apport à l'identification et à la hiérarchisation des données pertinentes. Sans doute le juge n'est-il pas le seul – ni même nécessairement le meilleur – commentateur de sa propre action. Ce sont d'ailleurs les enseignements de la doctrine qui ont permis de discerner plus nettement les axes forts des mutations observées et d'organiser la somme des données collectées.

60. Présentation cohérente, d'autre part, parce qu'il ne s'agit pas de purement restituer les mutations de la justice administrative mais d'en rechercher le sens. Il est en effet permis de croire que ces transformations ne sont pas exclusivement chaotiques et restent traversées par des lignes de force qu'il est nécessaire d'explicitier. Naturellement, cette démonstration s'inscrit dans des bornes qu'il est important de préciser.

61. D'abord, il n'est pas question de s'extraire de l'analyse juridique pour se porter sur d'autres champs d'étude. Si l'apport des sciences sociales peut s'avérer pertinent pour expliquer certaines des mutations de la justice administrative, ce n'est jamais qu'en complément d'une réflexion juridique. En revanche, les transformations de la justice ne sauraient être correctement approchées sans entrevoir les changements opérés dans son administration. La relative opacité de la juridiction administrative quant à son organisation interne conduit cependant à limiter cette approche à des sources assez éparées, qui ne sont que rarement de première main. De même, l'étude des mutations de la justice administrative emprunte nécessairement à une analyse historique – mais toujours juridique – qu'il n'est pas apparu pertinent de borner dans le temps au-delà de la période contemporaine.

62. Ensuite, il ne s'agit pas de comparer les mutations de la justice administrative avec celles observées dans d'autres pays. Si l'approche comparatiste ne manque pas d'intérêt à propos de contentieux auxquels sont soumis, à des degrés certes divers, l'ensemble des États européens, elle apporte un degré de lecture supplémentaire dont le sujet, déjà très large, n'a sans doute pas besoin. Du reste, l'accent porté sur la justice administrative réduit nécessairement le champ de la comparaison aux États qui présentent une architecture juridictionnelle comparable.

63. Par ailleurs, ce n'est pas le propos d'envisager les évolutions dans les contentieux des étrangers comme un symptôme particulier d'une évolution globale. Certes, les mutations de la justice administrative dans ces contentieux pourraient être abordées comme le miroir – déformé – des transformations qu'elle subit sur un plan plus général. Sans être absolument dénuée d'intérêt, une telle approche doit pourtant être écartée car les contentieux des étrangers suivent, compte tenu de leurs spécificités,

une évolution distincte. Loin d'être l'antichambre des mutations de la justice administrative, les contentieux des étrangers constituent en réalité « *un laboratoire du procès administratif en mal d'existence* »⁸³. Les transformations de la justice administrative dans ces contentieux méritent donc d'être examinées pour elles-mêmes, sans chercher à les replacer dans le schéma général de l'évolution de la procédure contentieuse ou du droit administratif, même si elles partagent inévitablement certains traits communs avec lui.

64. Enfin, la question posée n'est pas celle de l'étendue des droits reconnus aux étrangers par l'ordre juridique français mais uniquement de percevoir la portée de la protection dont ils font l'objet à travers l'évolution de la justice administrative. S'il faut classer ce travail – exercice toujours périlleux –, il faut bien admettre qu'il constitue davantage une étude de droit et de contentieux administratifs qu'un exercice de libertés publiques. Non d'ailleurs que les droits fondamentaux soient totalement absents du sujet – au contraire, ils influencent le contrôle du juge et sont directement affectés par son étendue –, mais ils ne constituent pas son objet principal, qui reste de mesurer le sens et la portée des transformations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers.

65. Problématique. – Réfléchir à propos des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers, c'est surtout s'interroger sur leur sens et, avant tout, déterminer si elles en ont un. Que la justice évolue, c'est une évidence, mais il est plus délicat de savoir si ces transformations s'inscrivent dans une trajectoire cohérente ou s'opèrent sans véritable logique d'ensemble. Il s'agit donc d'identifier les influences à l'origine des mutations de la justice administrative et de démontrer que ces dernières peuvent être replacées dans une perspective générale à même de dissiper le sentiment de confusion qui peut résulter d'une succession ininterrompue de réformes depuis le tout début des années 1980.

⁸³ Florian **POULET**, « Le contentieux des étrangers », *AJDA*, 2020, p. 221.

66. **Plan.** – L'étude des contentieux des étrangers, comme d'ailleurs celle de leur droit, fait naître « *deux sentiments contradictoires* »⁸⁴. D'une part, il est clair que l'étranger fait l'objet d'une protection accrue de la part du juge. L'évolution des chiffres démontre à ce propos que la justice administrative apparaît toujours, aux yeux du justiciable, comme une voie de recours pertinente. D'autre part, il n'est pas moins certain que les différentes réformes n'ont pas toujours cherché à offrir de meilleures garanties au justiciable étranger.

67. Cette ambivalence des mutations de la justice administrative, intuitive, ressort par ailleurs assez nettement de la doctrine. Parmi les motifs justifiant d'accorder une certaine spécialité aux contentieux des étrangers, M. Bertrand Seiller range ainsi « *les enjeux humains et de protection des libertés individuelles* », mais aussi les « *contraintes plus directement liées à l'exercice de la fonction juridictionnelle* »⁸⁵, qui sont pourtant des objectifs assez antagonistes. Il apparaît ainsi nécessaire, pour rendre compte des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers, d'envisager distinctement les tendances contraires qui les traversent.

68. Il est évident qu'une partie des mutations étudiées ne poursuit pas un objectif d'amélioration des garanties offertes aux justiciables et s'inscrit au contraire dans une logique d'effacement de la justice administrative (**Partie I**).

69. Il est tout aussi certain que nombre de ces mutations ont permis de soustraire les étrangers à l'arbitraire de l'administration à travers un véritable renforcement de la justice administrative (**Partie II**).

Partie I – L'effacement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

Partie II – Le renforcement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

⁸⁴ Olivier **LECUCQ**, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse Aix-Marseille, 1999, p. 255, n° 436.

⁸⁵ Bertrand **SEILLER**, « Bandes à part ou éclaireurs ? », *AJDA*, 2020, p. 207.

Partie I

L'effacement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

70. Dans les contentieux des étrangers, la justice administrative emprunte fréquemment la voie de l'effacement. C'est même, à en croire une partie de la doctrine, le premier sentiment qui naît de l'observation de ses mutations. « *Contentieux au rabais, sacrifié sur l'autel de l'efficacité juridictionnelle* »⁸⁶, « *le contentieux de l'éloignement pose, de manière récurrente, la question du droit au recours effectif* »⁸⁷. Cette sensation de déclin transparait assez nettement dans le discours doctrinal majoritaire⁸⁸, qui perçoit les contentieux des étrangers comme un symptôme révélateur des maux dont souffre la juridiction administrative.

71. Il faut pourtant se défaire d'une perception fataliste de la matière, car l'effacement de la justice administrative est polysémique et dissimule, derrière une formulation un peu crépusculaire, des significations plus riches qu'il n'y paraît et moins univoques quant à leurs conséquences sur l'équilibre des droits.

72. Mis en œuvre dans la séparation des pouvoirs, il se traduit par un renouvellement de la répartition des compétences entre la juridiction administrative de droit commun et les autres institutions chargées d'une fonction contentieuse, juridictionnelle ou non (**Titre I**).

73. Construit comme une réaction naturelle à l'urgence, l'effacement de la justice se manifeste au contraire par la recherche d'une forme de neutralisation du poids que ces contentieux représentent, à la fois en les

⁸⁶ Olivier **LECUCQ**, « Le contentieux des étrangers : un contentieux de masse auquel il faut faire face », *AJDA*, 2012, p. 1210.

⁸⁷ Christophe **POULY**, « Du droit au recours effectif dans les procédures d'éloignement », *Constitutions*, 2016, p. 671.

⁸⁸ Hélène **BRONNENKANT**, « Pour redonner du sens au contentieux des étrangers », *AJDA*, 2022, p. 454.

contraignant dans le temps et en allégeant les ressources nécessaires pour les traiter (**Titre II**).

Titre I – L’effacement de la justice administrative dans la répartition des pouvoirs

Titre II – L’effacement de la justice administrative face à l’urgence

Titre I

L'effacement de la justice administrative dans la répartition des pouvoirs

74. L'effacement de la justice administrative est d'abord institutionnel. Les mutations des contentieux des étrangers, dans leur nature comme dans leur masse, ont inévitablement conduit les pouvoirs publics à délimiter plus précisément la sphère de compétence de chacune des autorités, juridictionnelles ou non, portées à s'en saisir.

75. Assez logiquement, les contentieux des étrangers sont directement affectés par la séparation des pouvoirs et se trouvent au cœur de la frontière entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire (**Chapitre I**).

76. De façon moins évidente, mais non surprenante en définitive, les contentieux des étrangers participent également d'une tendance à l'effacement de la justice administrative de droit commun au sein même du pouvoir exécutif (**Chapitre II**).

Chapitre I – L'effacement au profit de l'autorité judiciaire

Chapitre II – L'effacement au sein du pouvoir exécutif

Chapitre I

L'effacement au profit de l'autorité judiciaire

77. Le caractère éminemment régalién du sort des étrangers conduit à faire de la justice administrative le principal acteur juridictionnel des contentieux qui en découlent. Cette place centrale est confortée par le droit constitutionnel et le principe fondamental selon lequel « à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle »⁸⁹. Si la portée de cette règle est parfois contestée par la doctrine⁹⁰, elle est plus généralement perçue comme la consécration d'une réserve de compétence au profit de la juridiction administrative, qui conduit à considérer « qu'une révision constitutionnelle serait nécessaire pour procéder à l'unification »⁹¹ des ordres juridictionnels et des compétences qui leur sont respectivement associées. Sur le plan constitutionnel donc, « le dualisme est là, bien là et, si on reste dans

⁸⁹ **Cons. const.**, 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n° 86-224 DC ; note **GAJA**, 2019, n° 82, p. 580 ; note **GDCC**, 2009, p. 537 ; note Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, AJDA, 2017, p. 95 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, Pouvoirs, 1987, n° 42, p. 170 ; note Christian **BOLZE**, D., 1988, p. 169 ; note Jacques **CHEVALLIER**, AJDA, 1987, p. 315 ; note Guillaume **DRAGO**, JCP G, 1987, n° 42 ; note Pierre **ESPLUGAS**, Rev. adm., 2002, p. 216 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, AJDA, 2017, p. 101 ; note Louis **FAVOREU**, RFDA, 1987, p. 301 ; note Louis **FAVOREU**, RDP, 1989, p. 482 ; note Charles **FROGER**, AJDA, 2017, p. 112 ; note Yves **GAUDEMET**, RDP, 1987, p. 1341 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1987, p. 287 ; note Bruno **GENEVOIS**, AIJC, 1987, p. 600 ; note Corinne **LEPAGE-JESSUA**, Gaz. Pal, 18-19 mars 1987 ; note François **LUCHAIRE**, D., 1988, p. 117 ; note Raymond **MARTIN**, JCP G, 1990, I., n° 3469 ; note Fabrice **MELLERAY**, AJDA, 2017, p. 91 ; note Jean-Louis **MESTRE**, RFDA, 2012, p. 339 ; note Dominique **ROUSSEAU**, Cahiers de droit de l'entreprise, 25 juin 1987 ; note Véronique **SÉLINSKY**, LPA, 7 août 1987, p. 21 ; note Jean-François **SESTIER**, JCP G, 1987, II., n° 20854 ; note Jean-Marc **SOREL**, Rev. adm., 1988, p. 29 ; note Didier **TRUCHET**, Justices, 1996, p. 53 ; note Serge **VELLEY**, RDP, 1989, p. 767 ; note Alexandre **VIALA**, Gaz. Pal, 31 mars 1987.

⁹⁰ Didier **TRUCHET**, « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », Justices, 1996, n°3, p. 53 ; Didier **TRUCHET**, « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », AJDA, 2005, p. 1767.

⁹¹ Georges **VEDEL**, in *Compte-rendu des séances du Conseil constitutionnel des 22 et 23 janvier 1987*, p. 13.

les limites de la sphère du prévisible, on n'imagine guère qu'il cesse d'être là »⁹². Il l'est d'ailleurs particulièrement dans les contentieux des étrangers.

78. Cela ne signifie toutefois pas que la juridiction administrative bénéficie d'une compétence exclusive pour connaître des contentieux des étrangers, car l'autorité judiciaire dispose elle aussi d'une sphère de compétence reconnue par la Constitution. L'évolution générale du droit des étrangers tend d'ailleurs à affermir l'ensemble des éléments qui la composent (**Section I.**), voire à la dépasser (**Section II.**).

⁹² Daniel LABETOULLE, « L'avenir du dualisme juridictionnel », AJDA, 2005, p. 1770.

SECTION I

LA CONSOLIDATION DES BASES CONSTITUTIONNELLES DE LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE

79. La compétence constitutionnelle de l'autorité judiciaire est constituée de trois ensembles : la propriété immobilière, la liberté individuelle et l'état des personnes. Si la protection du droit de propriété est assez éloignée des préoccupations du juge des étrangers, il n'en va pas de même pour les deux autres qui sont au cœur des mécanismes institués à destination des étrangers pour déterminer leur droit au séjour, pour l'état civil (I.), ou pour mettre en œuvre leur retour, pour la liberté individuelle (II.).

I | L'immixtion indirecte de l'autorité judiciaire dans le droit au séjour à travers la détermination de l'état des personnes

80. **Valeur constitutionnelle.** – Si la nature constitutionnelle de la compétence de l'autorité judiciaire n'est pas formellement reconnue, plusieurs de ses caractères permettent de la regarder comme acquise, directement ou non. En premier lieu, il semble possible d'y voir un principe fondamental reconnu par les lois de la République qui, s'il ne repose pas sur une disposition précise, semble procéder de l'esprit des lois antérieures à 1946. Certes, aucun texte ne proclame généralement la compétence de l'autorité judiciaire pour connaître de l'état des personnes. Une situation similaire n'a toutefois pas empêché le Conseil constitutionnel de reconnaître une valeur constitutionnelle au principe selon lequel le juge judiciaire est le gardien du droit de propriété⁹³, alors même que son rapporteur reconnaissait qu'« *il est difficile de cerner la loi républicaine qui le fonde* »⁹⁴. L'absence de texte de référence n'interdit donc pas la constitution d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République dès lors que la règle peut trouver une formulation, voire un

⁹³ **Cons. const.**, 25 juill. 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, n° 89-256 DC ; note Pierre **BON**, RFDA, 1989, p. 1009 ; note Bruno **GENEVOIS**, AIJC, 1989, p. 473 ; note Bruno **GENEVOIS**, CJEG, 1990, p. 1.

⁹⁴ Léon **JOZEAU-MARIGNÉ**, in *Compte-rendu des séances du Conseil constitutionnel*, 25 juillet 1989, p. 14.

simple fondement, dans la législation générale antérieure à 1946. Or, c'est précisément le cas en ce qui concerne la compétence de l'autorité judiciaire en matière d'état des personnes.

81. La jurisprudence a en effet déduit des « *règles générales de notre législation sur la compétence* »⁹⁵ l'existence d'une compétence de principe de l'autorité judiciaire pour déterminer l'état civil des individus⁹⁶. Ces solutions, logiques, reposent sur le caractère « *essentiellement civil* »⁹⁷ de la matière. Elles s'inscrivent dans l'idée que « *l'autorité judiciaire [est] seule compétente pour connaître des questions relatives à l'état, à la capacité des personnes, à leurs relations de famille, à la protection des mineurs et des incapables, comme aussi des actions par lesquelles les pères et les mères légitimes ou naturels revendiquent des prérogatives attachées à leur droit de puissance paternelle* »⁹⁸.

82. Les travaux parlementaires ne laissent pas de doute sur l'état de cette question et le consensus à son propos est d'ailleurs tel qu'elle n'est jamais vraiment débattue par le législateur républicain. La marque de son sentiment se retrouve donc davantage dans certains documents parlementaires ainsi que dans le soin apporté à justifier les exceptions à ce principe. Ainsi, le rapport sur la loi du 7 avril 1915, qui organise le retrait des décrets de naturalisation des sujets de puissances ennemies, rappelle la compétence naturelle des « *tribunaux ordinaires, gardiens de l'état des personnes* »⁹⁹ et précise qu'il ne l'écarte que parce que le contentieux de la dénaturalisation n'appelle justement pas à se prononcer sur la nationalité des intéressées mais sur la légalité du choix du Gouvernement de la leur retirer.

⁹⁵ Georges **TEISSIER**, concl. sous **TC**, 12 déc. 1908, *Époux Toussaint c. l'Assistance publique de Paris*, n° 636, Rec., p. 1033.

⁹⁶ **TC**, 12 déc. 1908, *Époux Toussaint c. l'Assistance publique de Paris*, n° 636, Rec., p. 1031 ; concl. Georges **TEISSIER**, Rec., p. 1031 ; **TC**, 25 mars 1911, *Rouzier c. Carteron*, n° 655, Rec., p. 392 ; concl. Pierre **CHARDENET**, Rec., p. 392.

⁹⁷ **TC**, 25 mars 1911, *Rouzier c. Carteron*, n° 655, Rec., p. 392 ; concl. Pierre **CHARDENET**, Rec., p. 392.

⁹⁸ Georges **TEISSIER**, concl. sous **TC**, 12 déc. 1908, *Époux Toussaint c. l'Assistance publique de Paris*, n° 636, Rec., p. 1036.

⁹⁹ Maurice **BERNARD**, *Rapport fait au nom de la commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle chargée d'examiner le projet de loi autorisant le Gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation de sujets de puissances devenues ennemies*, n° 526, 19 janv. 1915, p. 8.

83. La doctrine de l'époque reconnaît très aisément la justesse de ces positions, au premier chef Édouard Laferrière qui écrit : « *l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer : sur les questions d'état, c'est-à-dire sur celles qui touchent à l'état civil, à la nationalité, aux liens de filiation, de parenté et d'alliance, à tous les rapports juridiques qui rattachent la personne à la patrie et à la famille ; — sur les questions de capacité civile, c'est-à-dire de jouissance ou de privation de droits garantis par la loi civile ; [...] la personnalité civile de chaque membre du corps social, telle qu'elle résulte de cet ensemble de titres et de rapports légaux est placée sous la sauvegarde exclusive de l'autorité judiciaire* »¹⁰⁰. De même Maurice Hauriou considère « *que les tribunaux judiciaires sont gardiens de la propriété, de l'état des personnes et de leur liberté* »¹⁰¹.

84. Sans être absolument déterminée, la nature proprement constitutionnelle de la compétence judiciaire repose donc sur de solides arguments et il est certain que, si le Conseil constitutionnel était amené à se prononcer sur la question, elle ferait l'objet d'un débat sérieux. Par ailleurs, elle ne fait aucun doute lorsqu'elle est envisagée à travers le prisme organique car, prise ainsi, la compétence de l'autorité judiciaire en matière d'état des personnes est « *très probablement soluble dans sa compétence pour connaître des contentieux relatifs à son propre fonctionnement* »¹⁰².

85. En effet, la compétence judiciaire en matière d'état des personnes constitue la conséquence nécessaire de son rattachement à l'institution judiciaire, car « *les actes intervenus au cours d'une procédure judiciaire, de même que ceux qui ne sont pas détachables d'une telle procédure, ne peuvent, soit en eux-mêmes, soit dans leurs conséquences, être appréciés que par l'autorité judiciaire* »¹⁰³. Elle trouve donc un fondement dans le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire garanti par l'article 64 de la Constitution et plus généralement dans la séparation des pouvoirs, qui interdit évidemment au pouvoir exécutif et au juge administratif d'en contrôler l'activité.

¹⁰⁰ Édouard **LAFERRIÈRE**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 1, Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 514.

¹⁰¹ Maurice **HAURIOU**, *Précis de droit administratif*, Larose & Forcel, 1893, p. 692, n° 562.

¹⁰² Gweltaz **ÉVEILLARD**, « Les matières réservées par nature à l'autorité judiciaire », *AJDA*, 2017, p. 101.

¹⁰³ **CE**, 13 oct. 1965, *Sieur Taborski*, n° 61433, Rec., p. 510.

La compétence de l'autorité judiciaire en la matière est donc une évidence dont les contours exacts méritent néanmoins d'être précisés (A.), de même que sa portée doit être mesurée (B.).

A | Les contours de la compétence judiciaire

86. En dépit d'une « *compétence exclusive* »¹⁰⁴ de l'autorité judiciaire, le juge administratif a pu conserver une sphère de compétence en matière de nationalité.

87. Les contentieux des étrangers sont avant tout des contentieux personnels. Quelle que soit la forme qu'ils revêtent, ils présentent tous à juger des questions liées à la personne de l'étranger, sa nationalité bien sûr, mais aussi plus largement son identité, son âge, sa vie familiale, qui échappent à l'office naturel du juge administratif pour rejoindre celui de l'autorité judiciaire. Cette « *omniprésence des questions de droit civil* »¹⁰⁵ explique à elle seule la place occupée par le juge judiciaire parmi les contentieux des étrangers.

88. Nationalité et compétence judiciaire. – L'autorité judiciaire est compétente pour se prononcer sur la nationalité d'un administré. Le principe, reconnu de très longue date, explique que les juridictions judiciaires sont chargées d'un certain nombre d'actions contentieuses relatives à la nationalité. Cette réserve de compétence ne s'applique néanmoins qu'aux litiges qui demandent au juge de déterminer la nationalité du requérant, c'est-à-dire que « *ce sont exclusivement les contestations qui portent sur la nationalité elle-même qui sont nécessairement de la compétence des tribunaux judiciaires* »¹⁰⁶. Elle se réduit donc à la règle exprimée par l'article 29 du Code civil, selon laquelle « *la juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques* ». Par extension, le contentieux de la délivrance des

¹⁰⁴ Paul LAGARDE, *La nationalité française*, 4^e éd., Dalloz, 2011, p. 375, n° 73.11.

¹⁰⁵ Vincent TCHEN, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 156, n° 203.

¹⁰⁶ Paul LAGARDE, « Nationalité », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2021, n° 641.

documents d'état-civil ou des certificats équivalents relèvent de la compétence judiciaire¹⁰⁷.

89. La présentation des différentes actions ouvertes devant le juge judiciaire n'échappe pas à une certaine forme d'artificialité. La procédure en la matière est en effet gouvernée par un principe d'unité du contentieux de la nationalité qui implique que les diverses voies de recours instituées par la loi ne sont pas autre chose que des façons de porter devant le juge une contestation unique relative à la nationalité de l'intéressé. Comme le relève la doctrine, « *il existe en réalité, une notion générale du contentieux de la nationalité, dont les hypothèses expressément prévues par le code ne sont que des spécifications particulières* »¹⁰⁸. De façon générale, ce contentieux emprunte la voie d'un recours dirigé contre un refus d'enregistrement d'une déclaration de nationalité¹⁰⁹ ou, dans un sens contraire, contre son enregistrement¹¹⁰.

90. La juridiction administrative est donc tout à fait incompétente pour connaître de la légalité de tels actes¹¹¹ comme de leurs conséquences dommageables¹¹², quand bien même c'est le ministre chargé de ces questions-là qui en est à l'origine. Ainsi, lorsque le ministre « *refuse d'enregistrer une déclaration par laquelle est déclinée la nationalité française, cette autorité agit dans l'exercice de fonctions placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, laquelle est seule compétente pour décider de la validité ou de la nullité de ladite déclaration et, par là même, de la légalité du refus d'enregistrement ; [il] s'ensuit que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des conséquences dommageables nées tant du refus d'enregistrement de la déclaration par laquelle [le requérant] déclinait l'allégeance française que du défaut de notification dudit enregistrement ou de sa notification tardive* »¹¹³. En revanche, lorsque le Procureur de la République agit comme autorité administrative, les fautes

¹⁰⁷ CE, 2^e et 7^e, 28 octobre 2021, *M. Haimdain*, n° 453810, Rec., tab., p. 521.

¹⁰⁸ Pierre HÉBRAUD, « Note sous Tribunal civil de Nice, 27 octobre 1948 », Rev. crit. DIP, 1949, p. 641.

¹⁰⁹ Article 26-3 du **Code civil**.

¹¹⁰ Article 26-4 du **Code civil**.

¹¹¹ CE, 2 juill. 1920, *Dame veuve Contenville*, n° 66247, Rec., p. 666 ; CE, 26 nov. 1948, *Sieur Nekkache Maamar*, n° 91742, Rec., p. 444 ; CE, 2^e et 6^e, 22 mars 1974, *Sieur Lo Monaco*, n° 91936, Rec., p. 206.

¹¹² CE, 2^e et 7^e, 2 juill. 2008, *Mouze-Amady*, n° 300446, Rec., p. 259.

¹¹³ CE, 13 oct. 1965, *Sieur Taborski*, n° 61433, Rec., p. 510 ; CE, 25 mai 1970, *Sieur Saiah Saiah ben Ahmed et autres*, n° 76068, Rec., p. 340.

qu'il commet engagent la responsabilité de l'État devant la juridiction administrative¹¹⁴. Il en va de même pour les tribunaux judiciaires lorsqu'ils délivrent un certificat de nationalité française à une personne justifiant de cette qualité¹¹⁵.

91. D'ailleurs, les décisions de l'autorité administrative n'ont qu'une autorité limitée sur l'office du juge. Le Conseil d'État a ainsi pu juger que « *les mentions figurant sur un décret de naturalisation n'ont aucune influence possible sur la situation des intéressés à l'égard d'une acquisition de plein droit de la nationalité française dont le bénéfice ne peut être reconnu que par l'autorité judiciaire, seule qualifiée [...] pour délivrer les certificats de nationalité* »¹¹⁶.

92. Nationalité et compétence administrative. – Le juge administratif demeure compétent pour connaître d'un certain nombre d'actes qui, s'ils ne prennent pas directement position sur la nationalité de leur destinataire, la concernent ou l'affectent de façon importante. Cela concerne, en premier lieu, l'ensemble des décisions conduisant le Gouvernement à conférer ou à retirer la nationalité française à un étranger et, en second lieu, celles qui conduisent l'État à accueillir un étranger en raison de son absence de nationalité.

93. Le juge administratif contrôle les décrets de naturalisation et, par parallélisme des compétences, leur retrait¹¹⁷ ou, de façon plus générale, l'ensemble des décisions du pouvoir exécutif qui conduisent à la perte de la nationalité française ou au rejet de telles demandes¹¹⁸. Le critère de répartition des compétences est donc bien organique. Dès lors que l'intervention du pouvoir exécutif traduit un choix de la puissance publique et ne la met pas seulement en situation de constater mais bien d'apprécier l'état de la personne, elle confère à la juridiction administrative compétence pour connaître de ces actes. Ainsi, si « *la juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître des contestations sur la nationalité, [cela] ne fait pas obstacle à ce que la juridiction administrative, saisie d'un recours pour excès*

¹¹⁴ CE, sect., 30 nov. 1973, *Dame Elie Hermosa*, n° 84052, Rec., p. 679.

¹¹⁵ CE, 2^e et 6^e, 25 juill. 1975, *Dame Cottereau*, n° 93149, Rec., p. 442.

¹¹⁶ CE, 11 oct. 1961, *Consorts Fraenkel*, n° 8543, Rec., p. 554.

¹¹⁷ CE, sect., 23 déc. 1949, *Sieur Albonico*, n° 97070, Rec., p. 572.

¹¹⁸ CE, 26 nov. 1952, *Dame Renard*, n° 96964, Rec., tab., p. 720.

de pouvoir, statue sur la légalité des actes administratifs qui interviennent en cette matière »¹¹⁹. À la différence de la décision portant refus d'enregistrement d'une déclaration en vue de se faire reconnaître la nationalité française, « la décision portant ajournement de l'enregistrement, prise pour des motifs d'opportunité administrative, n'a pas pour objet l'appréciation d'une situation juridique soumise au contrôle des tribunaux de l'ordre judiciaire [et] présente le caractère d'un acte administratif, sur la légalité duquel il appartient à la juridiction administrative de statuer »¹²⁰.

94. Dès lors que le contentieux de l'apatridie est celui de la légalité des décisions prises par l'OFPRA en la matière, il appartient à la juridiction administrative quand bien même il ne présente essentiellement à juger que des questions de nationalité. Il peut sembler curieux de confier au juge administratif l'examen d'une décision dont les principaux enjeux de fond lui échappent, mais il ne s'agit là que d'un simple contentieux de l'annulation. Cela signifie que le requérant peut alléguer de moyens de légalité externe ou interne pour le contrôle desquels le juge administratif est sans doute mieux placé que l'autorité judiciaire. Du reste, il appartient à la juridiction saisie de surseoir à statuer lorsqu'une difficulté survient sur une question dont elle ne peut connaître¹²¹.

B | La portée de la compétence judiciaire

95. Question préjudicielle. – Au sein de la sphère de compétence du juge administratif, la nature de certaines des questions qu'il lui revient de juger relève du ressort exclusif des tribunaux civils, ce qui faisait dire à Édouard Laferrière : « *Il ne saurait donc appartenir à la juridiction administrative de trancher, directement ou indirectement, des questions de cette nature. Toutes les fois qu'elles sont soulevées dans un litige administratif qui nécessite leur solution, elles constituent des questions préjudicielles d'ordre judiciaire, et le juge administratif doit surseoir jusqu'à ce que les tribunaux les aient résolues* »¹²². Cette affirmation doit être nuancée, car la souplesse accordée au dualisme juridictionnel par la

¹¹⁹ **CE**, sect., 17 juin 1966, *Sieur Fari*, n° 65959, Rec., p. 403.

¹²⁰ **CE**, sect., 17 juin 1966, *Sieur Fari*, n° 65959, Rec., p. 403.

¹²¹ **CAA Paris**, 1^{re}, 25 avr. 2002, *M. Bonny*, n° 02PA00399, RFDA, 2002, p. 837.

¹²² Édouard **LAFERRIÈRE**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 1, Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 514.

jurisprudence permet au juge administratif de ne pas systématiquement saisir son homologue judiciaire.

96. Le second alinéa de l'article 29 du Code civil précise que « *les questions de nationalité sont préjudicielles devant toute autre juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire à l'exception des juridictions répressives comportant un jury criminel* ». Cela signifie que le juge administratif saisi d'un litige dont la solution dépend de la nationalité du requérant doit surseoir à statuer et adresser une question préjudicielle à son homologue judiciaire. Ce mécanisme ne se limite d'ailleurs pas à la seule question de la nationalité du requérant mais s'étend aux conditions dans lesquelles il l'a obtenue, en particulier la date¹²³, mais aussi à d'autres questions d'état civil, comme celle de l'autorité parentale¹²⁴, de la filiation¹²⁵, de la nationalité des parents¹²⁶ ou des enfants¹²⁷. De façon générale, le Conseil d'État considère « *qu'il n'appartient au juge administratif ni de se prononcer, en cas de doute sérieux, sur l'état des personnes, ni, par suite, d'ordonner des mesures d'expertise ou d'instruction propres à établir, le cas échéant, un lien de filiation* »¹²⁸.

97. Seules les juridictions civiles sont donc compétentes pour se prononcer sur la nationalité d'une personne, ce qui explique que le juge administratif ne considère pas cette question comme étant tranchée lorsqu'elle l'a été par une juridiction répressive¹²⁹, même si cette circonstance peut le conduire à la regarder comme dépourvue de caractère sérieux¹³⁰. De la même façon, l'autorité reconnue aux jugements étrangers a pu soulever certaines difficultés. Le Conseil d'État n'a pas toujours accordé du crédit à de telles décisions, en saisissant son homologue judiciaire nonobstant un jugement étranger¹³¹. Dans une décision *Mme*

¹²³ CE, 25 juin 1969, *Dame Durante*, n° 74946, Rec., tab., p. 887.

¹²⁴ CE, 1^{re} et 4^e, 4 av. 1997, *Mme Sabraoui*, n° 170669, Rec., tab., p. 864.

¹²⁵ TA Limoges, 17 déc. 1987, *Mme Khatouff*, Rec., p. 501.

¹²⁶ CE, sect., 19 juill. 1935, *Dame Tilche*, n° 37303, Rec., p. 840.

¹²⁷ CE, prés. sect., 14 fév. 1992, *Préfet de la Seine-Maritime c. Époux Mbaki*, n° 125821, Rec., tab., p. 979 ; CE, prés. sect., 14 avr. 1995, *Préfet du Val d'Oise c. Mlle Adjei-Boutet*, n° 146720, Rec., tab., p. 786 ; CE, prés. sect., 7 oct. 1996, *Amado Torres*, n° 168904 ; obs. François JULIEN-LAFFERRIÈRE, D., 1998, p. 14.

¹²⁸ CE, juge des référés, 11 mars 2010, *Niombo*, n° 336326, Rec., tab., p. 766.

¹²⁹ CE, 2 déc. 1949, *Dame Le Bris*, n° 2191, Rec., p. 521.

¹³⁰ CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet des Yvelines c. Lamali*, n° 161785, Rec., tab., p. 839.

¹³¹ CE, 2^e et 6^e, 18 fév. 1976, *Mohamed Ibrahim*, n° 99236, Rec., tab., p. 920.

Benfrid et Aridj du 23 décembre 2011, il a considéré qu'il « *n'appartient pas au juge administratif, compétemment saisi d'un litige posant des questions relatives à l'état et la capacité des personnes, de se prononcer sur l'opposabilité en France d'un jugement rendu en cette matière par un tribunal étranger* » - opposabilité qui peut en revanche faire l'objet d'une question préjudicielle -, mais qu'il lui revient de vérifier que l'administration ne s'est pas fondée « *sur des éléments issus d'un jugement qui révélerait l'existence d'une fraude ou d'une situation contraire à la conception française de l'ordre public international* »¹³². En revanche, les décisions des juridictions civiles française s'imposent au juge administratif, sans qu'il puisse apprécier leur régularité¹³³ ni, *a fortiori*, s'en faire juge d'appel¹³⁴.

98. Cette solution s'applique bien évidemment à l'ensemble des juridictions administratives, y compris spécialisées. Ainsi de la commission d'indemnité des émigrés¹³⁵, de la commission de répartition de l'indemnité des nationalisations yougoslaves¹³⁶, de la commission d'appel des dommages de guerre d'Indochine¹³⁷ ou, bien sûr, de la Cour nationale du droit d'asile¹³⁸. En revanche, le mécanisme de la question préjudicielle n'est pas transposable à l'administration active, qui peut apprécier seule la nationalité d'un administré. C'était également le cas des avis des chambres d'accusation dans le cadre de la procédure d'extradition¹³⁹, lorsqu'ils étaient considérés comme non-juridictionnels.

99. C'est le contentieux de la nationalité proprement dit qui constitue le principal champ de compétence du juge judiciaire. Ainsi, le moyen, à

¹³² **CE**, 1^{re} et 6^e, 23 déc. 2011, *Mme Benfrid et Aridj*, n° 328213, Rec., p. 670 ; chron. Hélène **GAUDEMET-TALLON**, Fabienne **Jault-SESEKE**, D., 2012, p. 1228 ; note Matthias **GUYOMAR**, Gaz. pal., 2012, n° 61, p. 17.

¹³³ **CE**, 29 nov. 1833, *Lefrère de Maisons*, n° 10592, Rec., p. 336.

¹³⁴ **CE**, 16 mai 1924, *Sieur Krichel*, n° 81022, Rec., p. 481 ; **CE**, sect., 17 mars 1995, *Soilibi*, n° 130791, Rec., p. 135.

¹³⁵ **CE**, 30 nov. 1832, *Héritiers Sansac de Traversay*, n° 9957, Rec., p. 665 ; **CE**, 18 avr. 1833, *Héritier Teichmann*, n° 10436, Rec., p. 204 ; **CE**, 2 mai 1834, *De Gottesheim*, n° 10231, Rec., p. 268.

¹³⁶ **CE**, 9 oct. 1957, *Dame veuve Deltel*, n° 40499, Rec., p. 512.

¹³⁷ **CE**, 21 fév. 1968, *Tran Tho Dong*, n° 69070, Rec., tab., p. 955.

¹³⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 27 mars 1981, *Chin Wei*, n° 21154, Rec., tab., p. 651 ; **CE**, 2^e et 6^e, 23 mai 1984, *Abdul Rahman*, n° 43039, Rec., p. 189 ; **CE**, 9^e et 10^e, 26 mai 2014, *M. Gao*, n° 344265, Rec., p. 141 ; concl. Édouard **CRÉPEY**, AJDA, 2014, p. 1611 ; **CE**, 9^e et 10^e, 26 janv. 2018, *Mme A.*, n° 408256, Rec. CNDA, p. 238.

¹³⁹ **CE**, 3^e et 5^e, 27 juillet 1979, *Salati*, n° 14349, Rec., p. 333.

l'encontre d'un décret de déchéance de nationalité, tiré de la perte antérieure de toute autre nationalité étrangère « pose à juger une question d'état qui ressortit à la seule compétence de l'autorité judiciaire »¹⁴⁰, de même que le moyen tiré de la détention de la nationalité française à l'encontre d'un refus de naturalisation¹⁴¹, d'un retrait de naturalisation¹⁴², d'un refus de réimmatriculation consulaire¹⁴³.

100. Il faut également citer le contentieux électoral, dont les débats débordent parfois sur la question de la nationalité du requérant et relèvent ou non de la compétence de l'autorité judiciaire¹⁴⁴.

101. Naturellement, le contentieux de l'éloignement n'est pas étranger à ces questions-là puisqu'il ne concerne que les personnes dépourvues de la nationalité française. La détention de cette nationalité constitue donc un moyen de défense, d'ailleurs d'ordre public¹⁴⁵, qu'il est possible d'invoquer à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision d'expulsion¹⁴⁶, de reconduite à la frontière¹⁴⁷ ou encore d'extradition¹⁴⁸. Bien évidemment, cela ne transfère pas l'ensemble du contentieux à l'autorité judiciaire et la question de la légalité de la décision d'éloignement demeure de la compétence exclusive de la juridiction administrative¹⁴⁹.

¹⁴⁰ **CE**, ass., 4 fév. 1966, *Sieur Godek*, n° 58080, Rec., p. 79 ; **TC**, 24 juin 1968, *Sieur Godek c. État français*, n° 1914 Rec., p. 795.

¹⁴¹ **CE**, 20 avr. 1969, *Dame Semmoudi*, n° 74560, Rec., tab., p. 887.

¹⁴² **CE**, 27 juill. 1917, *Denné*, n° 61027, Rec., p. 607.

¹⁴³ **CE**, 7^e et 10^e, 25 mars 1994, *Gueye*, n° 147787, Rec., p. 160 ; concl. Frédéric **SCANVIC**, RFDA, 1995, p. 105.

¹⁴⁴ **CE**, 14 oct. 1953, *Élections à l'Assemblée territoriale de Pool-Brazzaville, Moyen-Congo*, n° 22075, Rec., p. 438 ; **CE**, 1^{er} mars 1968, *Élections municipales de Papeete, Sieur Yen Howan*, n° 71859, Rec., p. 154.

¹⁴⁵ **CE**, 3^e et 5^e, 29 oct. 1980, *Sassi*, n° 19974, Rec., tab., p. 726.

¹⁴⁶ **CE**, 3 juin 1927, *Sieur Hadj-Ali-Sadok-ben-Mobamed*, n° 90903, Rec., p. 646 ; **CE**, 26 janv. 1940, *Dame Goldberg*, n° 63841, Rec., p. 33 ; **CE**, 18 mars 1942, *Sieur Méziat*, n° 66757, Rec., p. 84 ; **CE**, ass., 2 mai 1958, *Sieur Malapa*, n° 57155, Rec., p. 251 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 21 mai 1980, *Ministre de l'Intérieur c. MM. Smara*, n° 22083, Rec., p. 233 ; **CE**, sect., 4 juill. 1980, *M. Zemma*, n° 16377, Rec., p. 299 ; concl. Alain **BACQUET**, Rec., p. 301.

¹⁴⁷ **CE**, 7^e et 10^e, 21 mai 1997, *Soumare*, n° 180372, Rec., tab., p. 866 ; **CE**, 3^e et 8^e, 28 juill. 2000, *Dilekh*, n° 212866, Rec., p. 338 ; **CE**, 2^e et 7^e, 13 mars 2006, *Préfet du Val-d'Oise*, n° 269793.

¹⁴⁸ **CE**, 1^{re} et 2^e, 6 nov. 2000, *Nivette*, n° 214777, Rec., p. 485 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, RFDA, 2001, p. 1037.

¹⁴⁹ **TC**, 3 déc. 1979, *Fentrouci c. Ministre de l'Intérieur*, n° 02151, Rec., p. 579.

102. S'il n'existe pas formellement de délai propre à l'enregistrement de la question préjudicielle par l'autorité judiciaire, le juge administratif exige que le requérant fasse preuve d'une certaine diligence, à défaut de laquelle le moyen à l'origine de la question doit être considéré comme non établi et le recours rejeté¹⁵⁰. Cela n'interdit d'ailleurs pas au juge de fixer lui-même un délai au terme duquel le manque de diligence sera caractérisé.

103. Conditions de la question préjudicielle. – La survenance dans un litige d'une question d'état civil ne conduit pas systématiquement le juge administratif à surseoir à statuer dans l'attente d'une réponse de son homologue judiciaire à une question préjudicielle. Il est en effet des cas dans lesquels il appartient au juge du principal de se prononcer seul sur le problème qui lui est posé. Le mécanisme de la question préjudicielle ne s'applique ainsi que lorsque la question est sérieuse et nécessaire.

104. La question doit être sérieuse, c'est-à-dire qu'il faut qu'elle soit « *de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé* »¹⁵¹. Le juge administratif écarte donc de lui-même les moyens qui, tout en laissant apparaître une question qui ne relève pas de sa compétence, ne soulèvent aucune difficulté sérieuse¹⁵². C'est notamment le cas lorsque la nationalité du requérant ne fait l'objet d'aucune contestation¹⁵³ ou que le requérant apporte des éléments de preuve suffisants pour la faire présumer, comme un certificat de nationalité française¹⁵⁴ ou une déclaration de nationalité

¹⁵⁰ **CE**, 23 juill. 1920, *Époux Denné*, n° 61027, Rec., p. 767 ; **CE**, 6 avr. 1935, *Sieur Hadj-Ali-Sadok-ben-Mohamed*, n° 90903, Rec., p. 457.

¹⁵¹ Édouard **LAFERRIÈRE**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 1, Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 498.

¹⁵² **TA** Marseille, 23 mars 1966, *Sieur Senia*, Rec., p. 733 ; **CE**, 1^{er} mars 1968, *Élections municipales de Papeete, Sieur Yen Howan*, n° 71859, Rec., p. 154 ; **CE**, 3^e et 6^e, 6 janv. 1971, *Sieur di Mambro*, n° 77447, Rec., p. 7 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 6 nov. 2000, *Nivette*, n° 214777, Rec., p. 485 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, RFDA, 2001, p. 1037.

¹⁵³ **CE**, 2^e et 6^e, 27 mars 1981, *Tran Saty*, n° 21155, Rec., tab., p. 750 ; **CE**, prés. sect., 14 fév. 1992, *Préfet de la Seine-Maritime c. Époux Mbaki*, n° 125821, Rec., tab., p. 979.

¹⁵⁴ **TA** Orléans, 30 oct. 1980, *M. Sissoko*, Rec., tab., p. 725.

n'ayant pas fait l'objet d'une opposition¹⁵⁵, n'en produit aucun¹⁵⁶, ou se trouve contredit par un acte de l'administration¹⁵⁷. Naturellement, il n'est pas nécessaire de soulever une question préjudicielle lorsque le point litigieux a déjà été tranché par la juridiction judiciaire¹⁵⁸ y compris parfois, ce qui est moins évident, lorsqu'elle l'a été par une juridiction répressive¹⁵⁹.

105. Il s'agit là d'éviter d'initier une procédure préjudicielle, pesante tant pour les tribunaux que pour les justiciables, à propos d'une question dont le juge connaît déjà la réponse. La véritable difficulté ici est justement de déterminer le caractère sérieux du problème soulevé par le litige. Le respect de la séparation des autorités administratives et judiciaires devrait normalement conduire le juge à faire preuve de prudence et à se garder de donner à la théorie de l'acte clair une portée qui le conduirait à se substituer à la juridiction compétente. L'on peut donc s'accorder à dire, comme Édouard Laferrière, que « *s'il hésite, il doit surseoir, car lorsqu'on est embarrassé de dire si une question est ou non douteuse, tout porte à croire qu'elle l'est réellement* »¹⁶⁰. Le caractère nécessaire de la question préjudicielle comporte donc une dimension très relative dès lors qu'elle dépend moins de la difficulté objective du problème que du doute raisonnable qu'il est susceptible de faire naître dans l'esprit du juge et donc de sa capacité à en trouver la solution de lui-même. Ainsi, si le Conseil d'État semble réticent à reconnaître aux autres juridictions administratives la capacité de se prononcer sur la nationalité du requérant lorsqu'elle n'est pas absolument évidente¹⁶¹, il s'autorise à l'apprécier y compris alors qu'elle semble pourtant dépendre d'éléments de droit complexes. Dans cet esprit, il a pu

¹⁵⁵ **CE**, 12 juill. 1969, *Sieur Robert Manigand*, n° 72226, Rec., p. 386 ; **CE**, 2^e et 6^e, 26 nov. 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Cisse*, n° 23159, Rec., tab., p. 822 ; **CE**, 2^e et 6^e, 29 déc. 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Sdira*, n° 99568, Rec., p. 281 ; **CE**, 2^e et 6^e, 7 oct. 1991, *Mme Volovitch*, n° 109646, Rec., p. 322 ; note Paul **LAGARDE**, Rev. crit. DIP, 1992, p. 283 ; **CE**, prés. sect., 3 mai 1995, *Ganga et Mme Mbemba épouse Ganga*, n° 154014, Rec., tab., p. 837.

¹⁵⁶ **CE**, prés. sect., 16 juin 1995, *Gomez*, n° 159289, Rec., tab., p. 787.

¹⁵⁷ **CE**, prés. sect., 13 fév. 1991, *Préfet de l'Orne c. Époux Ozturk*, n° 120508, Rec., tab., p. 941.

¹⁵⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 19 janv. 1991, *Beldjoudi*, n° 99201, Rec., p. 18.

¹⁵⁹ **CE**, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet des Yvelines c. Lamali*, n° 161785, Rec., tab., p. 839.

¹⁶⁰ Édouard **LAFERRIÈRE**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 1, 2^e éd., Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 499.

¹⁶¹ **CE**, 2^e et 6^e, 27 mars 1981, *Chin Wei*, n° 21154, Rec., tab., p. 749 ; **CE**, 2^e et 6^e, 23 mai 1984, *Abdul Rahman*, n° 43039, Rec., p. 189.

considérer que ne posait pas de difficulté sérieuse la question de la nationalité d'une requérante qui nécessitait pourtant d'appliquer les stipulations du traité de cession des Établissements français de l'Inde¹⁶², ou celle d'un requérant à la suite de l'indépendance de l'Algérie¹⁶³. Il a en revanche estimé suffisamment délicate la question de savoir quelle était la nationalité d'un enfant mineur d'une personne ayant acquis la nationalité française par déclaration à la suite de son mariage avec un ressortissant français¹⁶⁴, ou celle de savoir si l'intéressé, originaire du Sénégal, avait perdu la nationalité française au moment de l'accession de son pays à l'indépendance alors qu'il servait dans une unité de l'armée française en Algérie¹⁶⁵. Tout cela démontre, mais ce n'est pas surprenant, que le juge délaisse l'approche systémique au profit d'une logique casuistique qui correspond sans doute mieux à ce type de problème.

106. La question doit également être nécessaire, c'est-à-dire « *que le sort du litige en dépend* »¹⁶⁶. Cela implique que le juge administratif écarte seul les moyens reposant sur des questions d'état lorsqu'ils sont inopérants¹⁶⁷. La doctrine retient généralement que le renvoi à l'autorité judiciaire ne saurait être décidé qu'en l'absence de tout autre moyen fondé et, ainsi, que « *lorsque plusieurs moyens sont articulés à l'appui d'un pourvoi, dont un seul pose une question préjudicielle, le juge du fond doit d'abord statuer sur les autres moyens et ne prononce le sursis à statuer que si aucun de ces autres moyens ne lui permet de régler complètement le litige* »¹⁶⁸. Cette règle ne se traduit pas toujours dans la rédaction des décisions de justice et il arrive que le juge statue sur des moyens laissés en suspens en dépit d'une question préjudicielle¹⁶⁹, mais sans doute le sort de ces moyens était-il déjà fixé dans son esprit et la circonstance qu'il ne les

¹⁶² CE, prés. sect., 19 juin 1992, *Préfet du Rhône c. Mme David*, n° 131528, Rec., tab., p. 963.

¹⁶³ CE, prés. sect., 6 juill. 1994, *Préfet du Pas-de-Calais*, n° 159288, Rec., p. 350.

¹⁶⁴ CE, prés. sect., 14 avr. 1995, *Préfet du Val d'Oise c. Mlle Adjei-Boutet*, n° 146720, Rec., tab., p. 786.

¹⁶⁵ CE, 7^e et 10^e, 25 mars 1994, *Gueye*, n° 147787, Rec., p. 160 ; concl. Frédéric SCANVIC, RFDA, 1995, p. 105.

¹⁶⁶ Édouard LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 1, 2^e éd., Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 500.

¹⁶⁷ CE, 10 juill. 1930, *Sieur Mohamed Ould Belkacem*, n° 621, Rec., p. 711 ; CE, 14 oct. 1953, *Élections à l'Assemblée territoriale de Pool-Brazzaville, Moyen-Congo*, n° 22075, Rec., p. 438.

¹⁶⁸ Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, tome 1, rééd., Dalloz, 2007, p. 120.

¹⁶⁹ CE, 2^e, 6 juin 1986, *M. Zemma*, n° 16377.

écarter qu'après avoir tiré les conséquences de la question qu'il avait posée ne manifeste pas l'absence préalable de leur analyse.

107. L'état des personnes apparaît comme un cas d'incompétence nettement moins contraignant que celui tiré de l'atteinte à la liberté individuelle de l'étranger.

II | L'immixtion directe de l'autorité judiciaire dans les mécanismes d'éloignement à travers la protection de la liberté individuelle

108. La Constitution est claire : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.* »¹⁷⁰. Puisque cet article « *ne fait aucune distinction entre les privations de liberté d'origine administrative et celles d'origine judiciaire, la compétence judiciaire s'impose quelle que soit la nature du contentieux* »¹⁷¹. Il s'ensuit que le juge administratif est en principe radicalement incompétent pour connaître des cas dans lesquels l'administration a porté atteinte à la liberté individuelle d'un individu, même étranger. Ce principe a inévitablement conduit à renforcer le rôle du juge judiciaire dans les contentieux des étrangers (**A.**), mais a aussi fondé un temps son extension à travers la théorie de la voie de fait (**B.**).

A | Une compétence matérielle : la privation de liberté

109. La compétence de l'autorité judiciaire en matière de liberté individuelle a conduit à la constitution d'un véritable bloc de compétence (1.) et s'inscrit parfois dans une logique d'unification du contentieux (2.).

¹⁷⁰ Article 66 de la **Constitution du 4 octobre 1958**.

¹⁷¹ Christophe **POULY**, *Droit à la sûreté et police des étrangers*, thèse Paris XI, 2003, p. 353.

1. La constitution progressive d'un bloc de compétence fondé sur la liberté individuelle

110. Qu'il s'agisse de l'entrée ou de la sortie des étrangers, le législateur a progressivement instauré un certain nombre de mécanismes de privation de liberté destinés à créer un effet de sas et à mettre l'étranger à disposition de l'administration le temps de déterminer si elle le laisse pénétrer sur le territoire ou si elle est autorisée à l'en éloigner.

111. Assignation à résidence. – L'assignation à résidence peut ressortir de la compétence du juge judiciaire. Elle trouve son origine dans l'article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945¹⁷² et visait originellement les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion inexécutable. La loi du 29 octobre 1981¹⁷³ l'érige en dérogation à la rétention. Étendue aux reconduites à la frontière au moment de la codification de l'ordonnance par extension de l'article 28¹⁷⁴, elle est réorganisée par la loi du 16 juin 2011, qui distingue l'assignation de longue durée initiale de l'assignation de courte durée, substitut à la rétention. Elle demeure cependant peu employée, essentiellement du fait qu'elle ne peut qu'intervenir « *dans les cas prévus à l'article L. 551-1* »¹⁷⁵, lequel se contente de préciser que, « *à moins qu'il ne soit assigné à résidence en application de l'article L. 561-2* »¹⁷⁶, l'étranger peut faire l'objet d'une mesure de rétention. En réalité, c'est la loi du 7 mars 2016 qui place l'assignation à résidence au premier rang des mesures visant à assurer l'exécution d'une mesure d'éloignement. Outre l'assignation traditionnelle de longue durée, « *jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation* » pour l'étranger qui « *justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays*

¹⁷² **Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration.

¹⁷³ **Loi n° 81-973 du 29 oct. 1981** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁷⁴ Ancien article L. 513-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

¹⁷⁵ Ancien article L. 561-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

¹⁷⁶ Ancien article L. 551-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

d'origine ni se rendre dans aucun autre pays »¹⁷⁷, l'assignation à résidence de courte durée devient le principe au détriment de la rétention. Elle ne peut « excéder une durée de quarante-cinq jours, renouvelable une fois » pour l'étranger « qui ne peut quitter immédiatement le territoire français mais dont l'éloignement demeure une perspective raisonnable »¹⁷⁸.

112. Si l'ordre administratif demeure principalement compétent pour connaître des décisions d'assignation à résidence, le juge judiciaire n'y est pas totalement étranger et se trouve compétent dès lors que l'assignation est en lien avec une mesure de rétention, soit qu'elle y trouve son origine, soit qu'elle en soit le commencement. D'une part, l'assignation à résidence peut être décidée par le juge des libertés et de la détention s'il estime, lors de l'examen d'une demande de prolongation d'une rétention¹⁷⁹, que le « risque que l'étranger se soustraie à cette obligation »¹⁸⁰ n'est pas ou plus avéré et qu'il y a lieu de rétrograder la mesure en simple assignation à résidence¹⁸¹. D'autre part, l'assignation à résidence peut se transformer en rétention dès lors que l'exécution de la mesure d'éloignement est rendue impossible du fait « de l'obstruction volontaire de l'étranger assigné à résidence »¹⁸². L'autorité administrative peut en effet saisir le juge judiciaire aux fins de faire visiter le lieu d'assignation et de procéder soit à l'éloignement, soit à un placement en rétention.

113. Maintien en zone d'attente. – Le maintien en zone d'attente est essentiellement un contentieux judiciaire. Comme la rétention, le maintien en zone d'attente a été une pratique administrative avant d'être juridiquement organisée. « Ni prévu, ni réglementé par les textes »¹⁸³, le maintien en zone d'attente a fait l'objet d'une première tentative d'encadrement

¹⁷⁷ Article L. 731-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 561-1].

¹⁷⁸ Article L. 731-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 561-2].

¹⁷⁹ **Cass.**, civ. 1^{re}, 29 fév. 2012, n° 11-30.085.

¹⁸⁰ Article L. 612-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 II 3°].

¹⁸¹ Article L. 743-13 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 552-4].

¹⁸² Article L. 733-8 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 561-2].

¹⁸³ Danièle **LOCHAK**, « Note sous Cons. const., 25 fév. 1992, n° 92-307 DC », *JDI*, 1992, p. 680.

législatif à travers ce qui deviendra la loi du 26 février 1992¹⁸⁴. Le projet prévoyait la possibilité de maintenir en zone internationale l'étranger s'il « *n'a pas été autorisé à entrer sur le territoire français à la frontière aérienne ou maritime ou [...] a demandé son admission à cette frontière au titre de l'asile* », si « *la compagnie de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer* » ou si « *les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France* », « *pendant le temps strictement nécessaire à son départ ou à l'examen de sa demande d'admission sur le territoire* »¹⁸⁵, vingt jours sur simple décision de l'autorité administrative, prolongeables de dix jours sur autorisation du président du tribunal administratif. Saisi par le Premier ministre, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur ce texte et sa compatibilité avec différents principes constitutionnels, le droit d'asile et les garanties entourant la liberté individuelle, mais a d'abord dû trancher la question de la nature juridique de ces zones de transit.

114. Si la pratique du maintien en zones d'attente a aussi longtemps perduré, c'est que le Gouvernement considérait que les zones internationales étaient juridiquement situées hors du territoire français et, comme telles, se soustrayaient au droit qui lui était applicable. Or, si la notion de frontière a toujours connu des aménagements et comporté des espaces juridiquement ambigus¹⁸⁶, il ne peut raisonnablement être soutenu que les zones internationales se situent hors du territoire national ; en cela elles portent mal leur nom. En vérité tout, en droit international, condamne la thèse de l'extraterritorialité des zones d'attente. Dès lors qu'elle se situe au sein des frontières géographiques française, la zone internationale « *fait partie intégrante du territoire national et est soumise à la souveraineté territoriale de l'État* »¹⁸⁷. En effet, si la souveraineté territoriale « *doit fléchir devant toutes les obligations internationales, quelles qu'en soient les sources,*

¹⁸⁴ **Loi n° 92-190 du 26 février 1992** portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁸⁵ Article 8 du projet de loi.

¹⁸⁶ Emmanuel **DECAUX**, « L'approche du droit international : zone internationale, zone frontière, zone de transit, zone franche, frontières géographiques et aménagements juridiques », in *Frontières du droit, Frontières des droits, L'introuvable statut de la « zone internationale »*, L'Harmattan, 1993, p. 31.

¹⁸⁷ Danièle **LOCHAK**, « Note sous Cons. const., 25 fév. 1992, n° 92-307 DC », *JDI*, 1992, p. 683.

[...] *elle ne fléchit que devant elles* »¹⁸⁸ et aucune n'entend la soustraire à la France dans les zones d'attente. Au contraire, la Convention de Chicago prévoit l'application pleine et entière du droit de l'État dans le ressort de son aéroport¹⁸⁹. Puisque « *le lien entre la compétence et la souveraineté de l'État est indissoluble* »¹⁹⁰, c'est bien le droit de ce dernier qui s'applique dans les zones dites internationales, ce qui permet au Gouvernement de réglementer et lui impose de respecter le droit supérieur. La pratique du maintien des étrangers en zone internationale sans réglementation spécifique apparaît alors comme une détention arbitraire, prohibée tant par la Constitution que par le droit pénal ; c'est d'ailleurs pour échapper à une condamnation que le législateur avait introduit dans la loi un article dédié à cette question à travers « l'amendement Marchand », du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, poursuivi pour voie de fait et finalement condamné à ce titre¹⁹¹.

115. Dès lors que « *la thèse de l'extraterritorialité ne résiste pas à l'analyse* »¹⁹², le juge constitutionnel a dû vérifier la conformité du dispositif prévu par le législateur avec les principes constitutionnels, au premier rang desquels se trouvait le droit d'asile. Le projet permettait en effet à l'administration de maintenir en zone de transit un demandeur d'asile pendant le temps nécessaire à l'examen de sa requête, qui ne pouvait alors excéder trente jours. Or, si le droit d'asile n'est pas un principe absolu, il entraîne un certain nombre d'obligations dont le législateur ne saurait s'exonérer. Reconnu par la Constitution à travers son préambule, « *sa portée est tributaire de mesures d'application destinées à mettre en œuvre le principe sans pouvoir le dénaturer* »¹⁹³ au regard notamment de la Convention de

¹⁸⁸ **Sentence arbitrale**, 16 nov. 1957, *Affaire du lac Lanoux*, in *Recueil des sentences arbitrales*, Nations Unies, 2006, p. 301.

¹⁸⁹ Article 13 de la **Convention de Chicago du 7 septembre 1944** relative à l'aviation civile internationale.

¹⁹⁰ Henri **LABAYLE**, « Réglementation et souveraineté des États », in *Frontières du droit, Frontières des droits, L'introuvable statut de la « zone internationale »*, L'Harmattan, 1993, p. 54.

¹⁹¹ **TGI Paris**, 25 mars 1992, *Chantal Babaki Neata c. Ministre de l'Intérieur*, n° 59429, *Gaz. pal.*, 1992, jur., p. 438.

¹⁹² Danièle **LOCHAK**, « Note sous Cons. const., 25 fév. 1992, n° 92-307 DC », *JDI*, 1992, p. 683.

¹⁹³ Bruno **GENEVOIS**, « L'entrée des étrangers en France : le rappel des exigences constitutionnelles (À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 92-307 DC du 25 février 1992) », *RFDA*, 1992, p. 191.

Genève¹⁹⁴. Sans effectuer un véritable contrôle de conventionnalité de la loi, le Conseil constitutionnel interprète le droit constitutionnel d'asile à l'aune de la Convention, ce qui revient pratiquement au même tout en respectant les bornes traditionnelles de l'office du juge constitutionnel¹⁹⁵. Il en ressort que, puisque le droit d'asile implique celui pour le demandeur d'asile de pénétrer sur le territoire français, le maintien en zone de transit ne saurait avoir pour effet de l'en empêcher et « *en aucun cas ce maintien ne doit avoir pour finalité l'examen de sa demande d'asile* »¹⁹⁶. Dès lors, si le Conseil constitutionnel admet la possibilité de maintenir un demandeur d'asile en zone de transit, c'est sous la seule réserve que sa demande soit « *manifestement infondée* » et « *moyennant des garanties adéquates* »¹⁹⁷, garanties qui concernent essentiellement la protection de la liberté individuelle.

116. La question de savoir si le maintien en zone d'attente constitue une atteinte à la liberté individuelle a été longuement débattue au Conseil constitutionnel, certains de ses membres considérant que le maintien en zone de transit « *doit être moins regardé comme une mesure privative de liberté que comme la matérialisation de la demande légitime faite par l'administration que lui soit*

¹⁹⁴ **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janv. 1967 relatif au statut des réfugiés.

¹⁹⁵ **Cons. const.**, 15 janv. 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, n° 74-54 DC ; note El Mokhtar **BEY**, JCP G, 1975, n° 18030 ; note Guy **CARCASSONNE**, Cah. Cons. const., 1999, n° 7, p. 93 ; note Gérard **DRUESME**, Rev. Marché commun, 1975, p. 285 ; note Louis **FAVOREU**, Loïc **PHILIP**, RDP, 1975, p. 185 et 1335 ; note Claude **FRANCK**, RGDIP, 1975, p. 1070 ; note Bruno **GENEVOIS**, Cah. Const. const., 1999, n° 7, p. 101 ; note Léo **HAMON**, D., 1975, p. 529 ; note Maurice **LAGRANGE**, RTD eur., 1975, p. 49 ; chron. Yves **MADIOT**, D., 1975, I, p. 1 ; note Paul **MONTGROUX**, Annales de Clermont, 1976, p. 207 ; note Dinh **NGUYÊN QUÔC**, AFDI, 1975, p. 859 ; note Alain **PELLET**, Gaz. Pal., 1976. I. 25 ; note Joël **RIDEAU**, Cah. dr. eur., 1975, p. 873 ; note Jean **RIVERO**, AJDA, 1975, p. 134 ; note Jacques **ROBERT**, RID comp., 1975, p. 873 ; note David **RUZIÉ**, JDI, 1975, p. 279.

¹⁹⁶ Danièle **LOCHAK**, « L'accès au territoire français. La réglementation. », in *Frontières du droit, Frontières des droits, L'introuvable statut de la « zone internationale »*, L'Harmattan, 1993, p. 186.

¹⁹⁷ **Cons. const.**, 25 fév. 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 92-307 DC ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, Pouvoirs, 1992, n° 62, p. 173 ; note Michèle **BONNECHÈRE**, Droit ouvrier, 1992, p. 146 ; note Patrick **GAÏA**, RFDC, 1992, p. 311 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1992, p. 185 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, AJDA, 1992, p. 656 ; note Danièle **LOCHAK**, JDI, 1992, p. 677 ; note Van Tuong **NGUYEN**, JCP G, 1992, n° 21848 ; note Marie-Christine **ROUAULT**, Actualité législative Dalloz, 1993, n° 19, p. 225 ; note Dominique **TURPIN**, LPA, 6 nov. 1992, p. 11.

donnée la possibilité de statuer dans le sens du refus d'entrée ou au contraire de l'admission de la demande »¹⁹⁸. L'analyse repose sur le fait que l'étranger est à tout moment libre de partir et de quitter le territoire français. Elle procède surtout d'une confusion entre l'atteinte à la liberté individuelle et la détention arbitraire et correspond à une approche restrictive de l'article 66 qui consiste à considérer que le premier alinéa¹⁹⁹ délimiterait l'étendue du second²⁰⁰. Ce n'est pas l'approche finalement retenue par le Conseil constitutionnel, qui a préféré dissocier clairement les deux alinéas et retenir une conception extensive selon laquelle « une décision administrative limitant la liberté d'aller et venir d'une personne affecte sa « liberté individuelle » dès lors qu'elle fait peser sur sa personne un degré de contrainte déterminé »²⁰¹. Or, « le maintien d'un étranger en zone de transit, en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée, a [...] pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet au sens de l'article 66 de la Constitution »²⁰², ce qui exige l'intervention du juge judiciaire en lieu et place du juge administratif et la censure du régime prévu par le législateur.

117. Le législateur n'a guère tardé à prendre en compte le cadre constitutionnel rappelé par le Conseil à travers la loi du 6 juillet 1992²⁰³, qui abandonne l'appellation « zone de transit » pour celle de « zone d'attente ». En dehors de la précision selon laquelle le demandeur d'asile ne peut être maintenu en zone d'attente que le temps strictement

¹⁹⁸ Maurice **FAURE**, in *Compte-rendu de la séance du Conseil constitutionnel du 25 février 1992*, p. 14.

¹⁹⁹ « Nul ne peut être arbitrairement détenu. »

²⁰⁰ « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. »

²⁰¹ Bruno **GENEVOIS**, « L'entrée des étrangers en France : le rappel des exigences constitutionnelles (À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 92-307 DC du 25 février 1992) », RFDA, 1992, p. 195.

²⁰² **Cons. const.**, 25 fév. 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 92-307 DC ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1992, n° 62, p. 173 ; note Michèle **BONNECHÈRE**, *Droit ouvrier*, 1992, p. 146 ; note Patrick **GAÏA**, RFDC, 1992, p. 311 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1992, p. 185 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *AJDA*, 1992, p. 656 ; note Danièle **LOCHAK**, *Journal du droit international*, 1992, p. 677 ; note Van Tuong **NGUYEN**, *JCP G*, 1992, n° 21848 ; note Marie-Christine **ROUAULT**, *Actualité législative Dalloz*, 1993, n° 19, p. 225 ; note Dominique **TURPIN**, *LPA*, 6 nov. 1992, p. 11.

²⁰³ **Loi n° 92-625 du 6 juillet 1992** sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

nécessaire « à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée », la loi « ne change rien au champ d'application du maintien en zone d'attente »²⁰⁴ mais organise une nouvelle répartition des compétences juridictionnelles, plus conforme aux exigences constitutionnelles et inchangée jusque-là. L'autorité administrative est libre de retenir l'étranger pendant une durée de quarante-huit heures renouvelables une fois, puis doit saisir l'autorité judiciaire aux fins de prolongation du maintien, pour une durée de huit jours, renouvelables une fois « à titre exceptionnel ». Les inévitables réformes successives étendent le dispositif aux gares et prévoient le transfert de l'étranger entre différentes zones d'attente avec information de l'autorité judiciaire si elle est préalablement intervenue²⁰⁵, prévoient les modalités d'assistance aux mineurs isolés par le Procureur de la République²⁰⁶ et précisent la procédure suivie devant le juge des libertés et de la détention²⁰⁷. La procédure du maintien en zone d'attente²⁰⁸ demeure, pour ce qui est de la répartition des compétences, d'une rare stabilité. Tout au plus la seconde prolongation judiciaire perd-elle son caractère exceptionnel « en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ »²⁰⁹ et est-il précisé que le juge judiciaire, dans le cadre d'une prolongation, statue « sur l'exercice effectif des droits reconnus à l'étranger »²¹⁰. Statuant à nouveau sur la constitutionnalité du dispositif légal, le Conseil constitutionnel a rappelé que le législateur pouvait « fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle qu'il entend édicter » et que la durée maximale de quatre jours avant l'intervention du juge des libertés et de la détention ne méconnaissait pas l'article 66 de la Constitution²¹¹.

²⁰⁴ François JULIEN-LAFFERRIÈRE, « De l'application des accords de Schengen au statut des zones d'attente : chronique d'une loi annoncée », AJDA, 1992, p. 656.

²⁰⁵ Article 2 de la loi n° 94-1136 du 27 décembre 1994 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

²⁰⁶ Article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

²⁰⁷ Article 50 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

²⁰⁸ Article L. 341-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [anciennement L. 221-1 et suivants].

²⁰⁹ Article 26 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

²¹⁰ Article 55 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

²¹¹ Cons. const., 17 mars 2022, M. X et autres, n° 2021-983 QPC ; Emmanuel PUTMAN, Sébastien CACIOPPO, RJPF, 2022, n° 5.

118. Si l'autorité judiciaire est seule compétente pour se prononcer sur la prolongation judiciaire du maintien en zone d'attente, c'est au juge administratif que revient le contrôle de l'ensemble des autres actes qui entourent cette procédure. À travers le contrôle de la légalité du placement initial en zone d'attente ou de sa prolongation administrative, le juge administratif reste un acteur juridictionnel essentiel. Il lui reviendrait également, en toute logique, de contrôler la décision de transférer un étranger d'une zone d'attente à une autre, pour autant qu'elle ne constitue pas une mesure d'ordre intérieur. Enfin, il lui appartient de contrôler le caractère manifestement infondé d'une demande d'asile dès lors qu'elle constitue le motif d'un placement en zone d'attente²¹².

119. Retenue pour vérification du droit au séjour. – La retenue pour vérification du droit au séjour relève entièrement de l'autorité judiciaire. La dépenalisation du séjour irrégulier²¹³ ayant conduit, à la faveur de la réforme de la garde à vue, à supprimer la possibilité de recourir à cette dernière dans le cadre d'un processus d'éloignement, le législateur a créé une alternative à finalité ouvertement administrative : la retenue pour vérification du droit au séjour²¹⁴. Le principe même d'une procédure spécifique aux étrangers n'était pourtant pas évident dans la mesure où il existe déjà une procédure de retenue pour vérification de l'identité, qui aurait aisément pu être étendue à la question du séjour. Certes, « *la rétention ne peut excéder quatre heures, ou huit heures à Mayotte* »²¹⁵ tandis que le régime de vérification du droit au séjour permet de conserver l'étranger à disposition pendant vingt-quatre heures²¹⁶, mais la Commission nationale consultative des droits de l'Homme avait présenté plusieurs alternatives comme une augmentation du temps de rétention ou l'instauration en préfecture d'une permanence pour assurer une vérification du droit au

²¹² **CE**, 2^e et 7^e, 28 nov. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, n° 343248, Rec., p. 592 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2012, p. 390.

²¹³ Voir *infra* n° 188 et s.

²¹⁴ **Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012** relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

²¹⁵ Article 78-3 du **Code de procédure pénale**.

²¹⁶ Article L. 813-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 611-1-1].

séjour dans un délai réduit²¹⁷. Conscient de la forte connexité existant entre les deux procédures, le législateur a d'ailleurs prévu « *la coordination entre cette rétention et d'autres détentions éventuelles* »²¹⁸ en assurant la possibilité de basculer d'une retenue pour vérification de l'identité à une vérification du droit au séjour, la durée de la retenue initiale s'imputant sur celle lui succédant²¹⁹.

120. Le juge administratif ignore tout de la retenue pour vérification du droit au séjour qui, en dépit de sa visée administrative, demeure une procédure exclusivement judiciaire. Elle se déroule sous le contrôle du procureur de la République, qui peut y mettre fin sitôt qu'il le souhaite et il appartient au seul juge judiciaire d'en vérifier la légalité et d'en préciser, le cas échéant, le régime²²⁰.

121. Rétention. – Le contentieux de la rétention a fait l'objet d'évolutions importantes. Pratique administrative périlleusement fondée sur une lecture *a contrario* de l'article 120 de l'Ancien Code pénal²²¹, aujourd'hui l'article 432-6 du Code pénal²²², la rétention administrative des étrangers a longtemps fait l'objet d'une contestation de la doctrine, qui considérait cette interprétation contraire à l'article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Validée par la jurisprudence, tant judiciaire²²³

²¹⁷ Raphaële **PARIZOT**, « Loi relative à la retenue pour vérification du droit au séjour versus avis de la CNCDH : quel bilan ? », AJ pénal, 2013, p. 8.

²¹⁸ Jacques **BUISSON**, « Vérification du droit de circuler ou de séjourner en France », Procédures, 2013, n° 2, p. 24.

²¹⁹ Article L. 813-2 et L. 813-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 611-1-1].

²²⁰ **Cass.**, civ. 1^{re}, 30 avr. 2014, n° 13-50.055 ; note Emmanuel **PUTMAN**, RJPF, 2014, n° 7-8, p. 26.

²²¹ Dans sa rédaction issue de la **loi du 7 février 1933** sur les garanties de la liberté individuelle : « *Les gardiens et concierges des maisons de dépôt, d'arrêt, de justice ou de peine, qui auront reçu un prisonnier sans mandat ou jugement, ou, quand il s'agira d'une expulsion ou d'une extradition, sans ordre provisoire du gouvernement, ceux qui l'auront retenu, ou auront refusé de le représenter à l'officier de police ou au porteur de ses ordres, sans justifier de la défense du procureur de la République ou du juge, ceux qui auront refusé d'exhiber leurs registres à l'officier de police, seront, comme coupables de détention arbitraire, punis de six mois à deux ans d'emprisonnement, et d'une amende de 500 F à 1 500 F* ».

²²² « *Le fait, par un agent de l'administration pénitentiaire, de recevoir ou retenir une personne sans mandat, jugement ou ordre d'écrou établi conformément à la loi, ou de prolonger indûment la durée d'une détention, est puni de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende* ».

²²³ **Cass.**, crim., 20 fév. 1979, n° 78-90.396.

qu'administrative²²⁴, la pratique a été consolidée par décret²²⁵, puis par la loi du 10 janvier 1980²²⁶. Cette dernière organise plus précisément la rétention administrative des étrangers, soit que l'entrée sur le territoire français leur ait été refusée, soit qu'ils aient fait l'objet d'une mesure d'expulsion, en soumettant la prolongation de la rétention au-delà d'un certain délai à une décision du juge judiciaire. Saisi de la loi, le Conseil constitutionnel a jugé que si le délai de quarante-huit heures fixé avant l'intervention du juge judiciaire pour l'internement des étrangers en attente d'entrée sur le territoire répondait aux exigences constitutionnelles, le délai de sept jours instauré pour la rétention en matière d'expulsion était contraire à la liberté individuelle, qui « *ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible* »²²⁷. Censurée par le juge constitutionnel, la rétention des étrangers dans le cadre d'une procédure d'expulsion n'a donc trouvé sa place qu'à travers l'article 71 de la loi du 2 février 1981, dite « Sécurité et Liberté »²²⁸, qui en consacre le principe ainsi que l'intervention du juge judiciaire pour prolonger la rétention au-delà de quarante-huit heures, tout en conservant la référence à l'article 120 de l'Ancien Code pénal. La rétention est alors organisée en deux phases, une administrative, qui voit l'intervention potentielle du juge administratif

²²⁴ **CE**, ass., 7 juill. 1978, *Syndicat des avocats de France et autres*, n° 10830, Rec., p. 297 ; concl. Jean-François **THÉRY**, RDP, 1979, p. 263 ; note Pierre **DELVOLVÉ**, D., 1978, informations rapides, p. 486 ; note Olivier **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Yves **ROBINEAU**, AJDA, 1979, n° 1, p. 28.

²²⁵ **Décret n° 78-1154 du 9 décembre 1978** pris pour l'application de l'article 120 du code pénal aux étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion.

²²⁶ **Loi n° 80-9 du 10 janvier 1980** relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration.

²²⁷ **Cons. const.**, 9 janv. 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration*, n° 79-109 DC ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, Pouvoirs, 1980, n° 13, p. 203 ; note Jean-Bernard **AUBY**, D., 1980, p. 249 ; note Louis **FAVOREU**, RDP, 1980, p. 1631 ; note Claude **FRANCK**, AJDA, 1980, p. 356 ; note Léo **HAMON**, Gaz. Pal., 1980, p. 532 ; note Léo **HAMON**, D., 1980, p. 420 ; note Dominique **TURPIN**, Annales de la Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand, 1979, n° 16, p. 203 ; note Dominique **TURPIN**, RGDIP, 1980, p. 31 ; note Jean-Yves **VINCENT DOUCET-BON**, Rev. adm., 1980, p. 363.

²²⁸ **Loi n° 81-82 du 2 février 1981** renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

chargé de contrôler la légalité du placement en rétention²²⁹, une judiciaire, qui voit l'intervention automatique du juge judiciaire chargé de prolonger ou non le maintien en rétention. Jusqu'en 2016, les réformes successives ne vont pas modifier cette répartition, se contentant de l'aménager, soit en déplaçant la ligne de démarcation entre les deux phases, que le juge judiciaire intervînt plus tôt, au bout de seulement vingt-quatre heures²³⁰, ou plus tard, au bout de quarante-huit heures²³¹, puis au bout de cinq jours²³², puis de nouveau quarante-huit heures²³³, soit en augmentant la durée totale de rétention, la portant à dix jours²³⁴, puis à treize²³⁵, puis à vingt-quatre²³⁶, puis à quarante-cinq²³⁷, puis à quatre-vingt-dix²³⁸. La réforme de la rétention des étrangers apparaît ici dirigée vers un accroissement constant de sa durée, un cheminement progressif et ininterrompu vers la durée maximale de rétention de six mois fixée par la directive de 2008²³⁹.

122. Prolongation de la rétention. – Le juge judiciaire est exclusivement chargé d'autoriser ou non la prolongation de la rétention. Dans cette perspective, il lui appartient également de procéder au constat

²²⁹ **TA** Paris, 5 juin 1989, *Belkanem*, Rec., tab., p. 823 ; **CE**, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Mme Yılmaz*, n° 164880, Rec., p. 216 ; concl. Bertrand **DU MARAIS**, LPA, 9 août 1995, n° 95, p. 11 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1996, p. 96.

²³⁰ Article 7 de la **loi n° 81-973 du 29 oct. 1981** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

²³¹ **Loi n° 97-396 du 24 avril 1997** portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

²³² **Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

²³³ **Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

²³⁴ **Loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993** portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil.

²³⁵ **Loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

²³⁶ **Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

²³⁷ **Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

²³⁸ Article 29 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

²³⁹ **Directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

des conditions de rétention²⁴⁰. Sa compétence s'étend par ailleurs à l'hypothèse dans laquelle l'administration n'a pas mis fin à une rétention dont elle avait autorisé la prolongation nonobstant l'annulation de la mesure d'éloignement qui la fondait. Il lui revient dans ce cas d'en ordonner le terme²⁴¹. Le Conseil d'État a toutefois jugé que le juge du référé-liberté n'était pas absolument incompétent pour connaître lui aussi d'une telle demande, l'intervention de l'autorité judiciaire à brève échéance n'ayant pour seul effet que le prononcé d'un non-lieu à statuer, ce qui revient pratiquement au même²⁴². La solution repose sur l'idée que la mesure de rétention demeure strictement administrative tant que le juge judiciaire n'en a pas été saisi. Rien ne semble donc théoriquement s'opposer à ce que le juge administratif puisse en connaître jusqu'à cet instant.

123. Naturellement, le juge administratif du fond demeure compétent pour contrôler la légalité de la décision de placement en rétention en dépit du fait qu'elle ait été prolongée par l'autorité judiciaire²⁴³ ou qu'elle y ait mis fin. Ce recours conserve en effet son objet²⁴⁴ dans le cadre classique de la jurisprudence *Borusz*²⁴⁵. En revanche, sitôt la prolongation décidée par le juge judiciaire, la juridiction administrative n'est plus fondée à apprécier la légalité de son maintien²⁴⁶.

124. Inversion de l'ordre d'examen. - La loi du 16 juin 2011 a marqué une évolution notable dans la conception de la répartition des compétences en inversant l'ordre d'intervention des juridictions dans le

²⁴⁰ **TC**, 29 déc. 2004, *Préfet des Deux-Sèvres c. Tribunal de grande instance de Niort et Jaber Salem*, n° 3429, Rec., p. 527 ; note Laurent **DOMINGO**, AJDA, 2005, p. 1011.

²⁴¹ **TC**, 5 juin 2000, *Préfet de l'Hérault c. Yldirim*, n° 3187, Rec., p. 761

²⁴² **CE**, 1^{re} et 2^e, 15 mars 2002, *Ministre de l'intérieur c. Benkbira*, n° 236539, Rec., tab., p. 773 ; **CE**, juge des référés, 12 sept. 2007, *Benamara*, n° 309317, Rec., tab., p. 881 ; **CE**, juge des référés, 13 mars 2009, *M. Léon Cyrus A.*, n° 325855 ; **CE**, 2^e et 7^e, 18 juin 2010, *Sefta*, n° 332916, Rec., tab., p. 807 ; **CE**, juge des référés, 27 juin 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Lassoued*, n° 350207, Rec., tab., p. 960.

²⁴³ **CE**, 5^e, 17 nov. 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales*, n° 259119.

²⁴⁴ **CE**, 9^e et 10^e, 7 mars 2016, *M. Ahmed Mohamud*, n° 379971, Rec., tab., p. 794 ; chron. Mattias **GUYOMAR**, Sophie **ROUSSEL**, Gaz. Pal., 2016, n° 20, p. 24.

²⁴⁵ **CE**, 1^{re} et 2^e, 19 avr. 2000, *Borusz*, n° 207469, Rec., p. 157 ; **GACA**, 2022, n° 56, p. 948.

²⁴⁶ **CE**, juge des référés, 15 avr. 2016, *M. Kalali*, n° 398550, Rec., tab., p. 794.

processus de rétention. Si formellement, il ne s'agit pas de modifier la compétence de chacune des autorités, le législateur a significativement réduit le temps d'intervention du juge administratif afin que celui-ci puisse statuer avant la saisine de son homologue judiciaire, conduisant à neutraliser ce dernier dans un certain nombre de cas. Ainsi, le législateur a repoussé l'intervention de l'autorité judiciaire à cinq jours après la rétention tout en s'assurant que la juridiction administrative ait rendu une décision dans ce temps-là, à travers un délai de recours et de jugement de, respectivement, quarante-huit et soixante-douze heures. Cette évolution est vivement critiquée par les parlementaires de l'opposition lors des débats précédant son adoption. En particulier, il est reproché au texte d'organiser une véritable « *stratégie d'évitement du juge des libertés et de la détention* »²⁴⁷. L'argument procède de ce que la confirmation par le juge administratif de la légalité de la mesure d'éloignement permet à l'administration d'éloigner l'étranger concerné « *sans que le juge judiciaire ne se soit prononcé sur la rétention* »²⁴⁸. Au contraire, il s'agit, pour le gouvernement, « *de mettre fin au problème d'enchevêtrement de la procédure entre l'intervention du juge administratif et du juge judiciaire, et de mettre en place une succession logique* »²⁴⁹. Il est vrai que le raisonnement tenu par les parlementaires est assez artificiel dans la mesure où il postule la nécessité d'un contrôle d'une mesure qui n'a, lorsqu'il est empêché, plus lieu d'être en vérité. La saisine du juge judiciaire peut en effet échouer dans deux hypothèses. Soit le juge administratif a annulé la mesure d'éloignement et la rétention se termine par la libération de l'étranger, soit il a confirmé la légalité de la mesure ou n'a pas été saisi et la rétention se termine par l'éloignement de l'étranger ; dans les deux cas, l'intervention du juge judiciaire n'a alors plus de raison d'être car rien ne servirait de statuer sur la prolongation d'une privation de liberté achevée.

125. La seconde critique apportée au texte se rapporte à sa constitutionnalité, le délai de cinq jours étant jugé très proche de celui de sept jours censuré par le Conseil en 1980. Les parlementaires rappellent ainsi « *l'absolue nécessité de l'intervention d'un juge des libertés et de la détention dans les plus brefs délais possibles* »²⁵⁰. La majorité semble elle-même peu assurée

²⁴⁷ Bernard VERA, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1108.

²⁴⁸ Christophe CARESCHE, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6671.

²⁴⁹ Marie-Luce PENCHARD, J.O. A.N., 11 mars 2011, n° 23, p. 1696.

²⁵⁰ Sandrine MAZETIER, J.O. A.N., 11 mars 2011, n° 23, p. 1694.

de la solidité juridique de son projet, son rapporteur allant jusqu'à préciser qu'il « *reviendra au Conseil constitutionnel d'apprécier si l'objectif de bonne administration de la justice qui fonde cette réforme justifie un tel report* »²⁵¹ et le ministre de l'Immigration appelant la jurisprudence constitutionnelle à « *évoluer compte tenu du changement de contexte général* »²⁵². D'ailleurs, prudent, le Sénat avait supprimé en première lecture le report de l'intervention de l'autorité judiciaire au regard du « *risque d'inconstitutionnalité* »²⁵³ qu'elle présentait, avant de l'établir à quatre jours en seconde lecture, pour la même raison²⁵⁴. Le Conseil constitutionnel s'est montré moins réticent à admettre la constitutionnalité de ce dispositif. Au terme d'une analyse globale de la procédure instaurée et notamment de la recherche d'un meilleur enchaînement des processus juridictionnels, il a estimé que le législateur avait « *assuré entre la protection de la liberté individuelle et les objectifs à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de protection de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée* », tout en assortissant sa décision d'une réserve tendant à interdire que les règles de computation du délai de saisine de l'autorité judiciaire conduisent à repousser son intervention au-delà de sept jours²⁵⁵.

126. Participant d'une logique différente, pour ne pas dire contraire, la loi du 7 mars 2016²⁵⁶ a procédé à l'unification du contentieux de la rétention sous l'égide de l'autorité judiciaire. Il s'agit toutefois d'une extension de son office bien au-delà de sa compétence constitutionnelle.

²⁵¹ Thierry **MARIANI**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6680.

²⁵² Éric **BESSON**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6670.

²⁵³ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 27 adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 239, p. 151.

²⁵⁴ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 392, p. 53.

²⁵⁵ **Cons. const.**, 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, n° 2011-631 DC ; note Patrick **HENRIOT**, *Plein Droit*, 2011, n° 90, p. 29 ; note Lélia **LE FOURN**, Vincent **TCHEN**, *JCP G*, 2011, p. 1414 ; note Anne **LEVADE**, *Constitutions*, 2012, p. 63 ; note Sylvia **PREUSS-LAUSSINOTTE**, *Dictionnaire permanent droit des étrangers*, 2011, n° 202, p. 1 ; note Sylvia **PREUSS-LAUSSINOTTE**, *Dictionnaire permanent droit des étrangers*, 2011, n° 202-1, p. 28-29 ; chron. Serge **SLAMA**, *RFDC*, 2012, p. 373 ; note Vincent **TCHEN**, *Constitutions*, 2011, p. 581 ; note Vincent **TCHEN**, *DA*, 2011, n° 8-9, p. 24.

²⁵⁶ **Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

2. L'unification des contentieux des étrangers sous l'égide de l'autorité judiciaire

127. L'échec des expériences des années 1980²⁵⁷ avait laissé croire que l'époque de l'unification du contentieux était révolue, constat que la loi du 16 juin 2011 avait pu conforter en différant l'intervention du juge judiciaire et en consacrant ainsi le caractère résolument administratif du processus d'éloignement. Le législateur de 2016 en a décidé autrement, en ne permettant la contestation des décisions de placement en rétention « *que devant le juge des libertés et de la détention, dans un délai de quarante-huit heures* »²⁵⁸.

128. **Origine parlementaire.** – L'unification est avant tout une construction parlementaire. Cette évolution, issue d'un amendement parlementaire, « *vise à restaurer la compétence du juge judiciaire, en l'occurrence le juge des libertés et de la détention, sur la prolongation de la décision administrative de placement en rétention* »²⁵⁹, compétence justifiée par le fait « *qu'un placement en rétention est bien une atteinte à la liberté individuelle* »²⁶⁰. Dans un premier temps, ce transfert de compétence n'est pas véritablement critiqué par l'opposition de la chambre basse qui, si elle y voit une « *concurrence entre le juge judiciaire et le juge administratif* »²⁶¹, s'oppose surtout au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention, qu'elle considère précoce.

129. En revanche, le texte est profondément remanié par le Sénat qui estime que, le juge administratif demeurant compétent pour connaître de la mesure d'éloignement à l'origine du placement en rétention, il existe toujours un risque de chevauchement des compétences juridictionnelles et que « *la solution proposée ne résout [...] pas cette contradiction* »²⁶². La compétence

²⁵⁷ Voir *infra* n° 193 et s.

²⁵⁸ Article 33 de la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

²⁵⁹ Erwann **BINET**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7148.

²⁶⁰ Erwann **BINET**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7148.

²⁶¹ Éric **CIOTTI**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7148.

²⁶² François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France*, 2015, n° 716, p. 142.

de la juridiction administrative est donc rétablie mais prend la forme d'un recours de plein contentieux sans ministère d'avocat obligatoire afin de permettre au juge de transformer une mesure de rétention en simple assignation à résidence. Le rapporteur à l'Assemblée nationale salue d'ailleurs cette solution et estime qu'elle « *ne manque pas d'attrait, profitant autant à l'étranger qu'à l'administration* »²⁶³. Elle n'est toutefois pas reprise en seconde lecture, la commission des lois se fondant, pour rétablir l'essentiel de sa rédaction, sur « *l'impossibilité pratique pour le juge administratif de réformer une décision de placement en rétention : les juridictions administratives, peu familières des dispositifs de privation de liberté, ignorent aujourd'hui en quels lieux assigner à résidence et quelles conditions édicter pour concilier protection des libertés et efficacité de la surveillance* »²⁶⁴.

130. De façon générale, les débats relatifs à cette proposition révèlent une résurgence de la tendance observée dans les années 1980 à accorder une signification politique à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Ainsi un parlementaire défend-il la compétence du juge judiciaire au motif que « *la Cour européenne des droits de l'homme place avant toute autre exigence la protection effective des libertés* »²⁶⁵, quand un autre considère que « *les JLD – qui ne sont pas comme les Saintes Évangiles au-dessus de toute critique, mais des juges de première instance qui peuvent commettre des erreurs de droit – font énormément de formalisme* »²⁶⁶.

131. L'unification du contentieux de la rétention entre les mains du juge judiciaire et la complétion de son office répondent d'ailleurs préventivement aux exigences du droit européen des droits de l'Homme, la Cour de Strasbourg ayant jugé dans une décision *A.M. c. France* que le régime précédent, en ne permettant pas au juge administratif de prendre en compte dans son contrôle de la légalité de la décision de placement en

²⁶³ Erwann **BINET**, in *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration*, 2015, n° 3244 (A.N.) et 183 (Sénat), p. 4.

²⁶⁴ Erwann **BINET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en nouvelle lecture, sur le projet de loi (n° 3128), modifié par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France*, 2016, n° 3423, p. 116.

²⁶⁵ Philippe **KALTENBACH**, J.O. Sénat, 9 oct. 2015, n° 107, p. 9349.

²⁶⁶ Guillaume **LARRIVÉ**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7149.

rétenion ni les actes préalables à la décision, ni les conditions dans laquelle celle-ci se déroule, méconnaissait l'article 5 de la Convention²⁶⁷.

132. Constitutionnalité. – La constitutionnalité du transfert du contentieux de la rétenion au juge judiciaire est assez peu douteuse. Saisi par voie d'action, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur la conformité de cette évolution au principe fondamental reconnu par les lois de la République « *selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif* »²⁶⁸. Se conformant à sa jurisprudence traditionnelle²⁶⁹, il s'est en effet borné à répondre aux griefs soulevés par les requérants, qui ne concernaient en l'espèce que des cavaliers législatifs, sans se prononcer d'office sur la constitutionnalité de l'ensemble de la loi²⁷⁰.

133. La juridiction administrative a toutefois été rapidement confrontée à ce principe par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux, qui l'a rejetée en estimant notamment que « *le seul fait que la disposition législative critiquée ne*

²⁶⁷ **Cour EDH**, 5^e, 12 juill. 2016, *A.M. c. France*, n° 56324/13.

²⁶⁸ **Cons. const.**, 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n° 86-224 DC ; **GAJA**, 2019, n° 82, p. 580 ; **GDCC**, 2009, p. 537 ; note Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, *AJDA*, 2017, p. 95 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1987, n° 42, p. 170 ; note Christian **BOLZE**, *D.*, 1988, p. 169 ; note Jacques **CHEVALLIER**, *AJDA*, 1987, p. 315 ; note Guillaume **DRAGO**, *JCP G*, 1987, n° 42 ; note Pierre **ESPLUGAS**, *Rev. adm.*, 2002, p. 216 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, *AJDA*, 2017, p. 101 ; note Louis **FAVOREU**, *RFDA*, 1987, p. 301 ; note Louis **FAVOREU**, *RDP*, 1989, p. 482 ; note Charles **FROGER**, *AJDA*, 2017, p. 112 ; note Yves **GAUDEMET**, *RDP*, 1987, p. 1341 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1987, p. 287 ; note Bruno **GENEVOIS**, *AJJC*, 1987, p. 600 ; note Corinne **LEPAGE-JESSUA**, *Gaz. pal.*, 18-19 mars 1987 ; note François **LUCHAIRE**, *D.*, 1988, p. 117 ; note Raymond **MARTIN**, *JCP G*, 1990, I., n° 3469 ; note Fabrice **MELLERAY**, *AJDA*, 2017, p. 91 ; note Jean-Louis **MESTRE**, *RFDA*, 2012, p. 339 ; note Dominique **ROUSSEAU**, *Cahiers de droit de l'entreprise*, 25 juin 1987 ; note Véronique **SÉLINSKY**, *LPA*, 7 août 1987, p. 21 ; note Jean-François **SESTIER**, *JCP G*, 1987, II., n° 20854 ; note Jean-Marc **SOREL**, *Rev. adm.*, 1988, p. 29 ; note Didier **TRUCHET**, *Justices*, 1996, p. 53 ; note Serge **VELLEY**, *RDP*, 1989, p. 767 ; note Alexandre **VIALA**, *Gaz. pal.*, 31 mars 1987.

²⁶⁹ **Cons. const.**, 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*, n° 2011-630 DC ; note Anne-Charlène **BEZZINA**, Michel **VERPEAUX**, *JCP G*, 2011, n° 35, p. 1495 ; Marc **GUERRINI**, *RFDC*, 2012, n° 89, p. 109.

²⁷⁰ **Cons. const.**, 3 mars 2016, *Loi relative au droit des étrangers en France*, n° 2016-728 DC.

*confère pas au juge des libertés et de la détention un pouvoir d'annulation de la décision de placement en rétention ne porte manifestement pas atteinte au droit dont dispose l'étranger faisant l'objet d'un placement en rétention d'exercer un recours juridictionnel effectif et de bénéficier d'un procès équitable »*²⁷¹. Il est en effet certain, et cela n'étonnera personne, que le transfert du contentieux d'un ordre juridictionnel à l'autre n'a pas pour effet de diminuer les garanties offertes au justiciable. Sans doute serait-il d'ailleurs assez délicat pour le juge administratif de condamner la compétence de son homologue judiciaire sur ce fondement. En revanche, la Cour ne s'est pas prononcée sur la véritable difficulté soulevée par la disposition litigieuse, qui portait sur sa contrariété au principe fondamental précité et, par extension, à la séparation des pouvoirs. En effet, si la juridiction a évidemment répondu au grief qui était formulé devant elle à ce sujet, elle s'est contentée d'affirmer que « *la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs, duquel découle le principe qui vient d'être rappelé, ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* », ce qui est certes discutable mais demeure tout à fait conforme aux jurisprudences administrative²⁷², judiciaire²⁷³ et constitutionnelle²⁷⁴. Finalement, l'ordonnance n'épuise pas la question de la constitutionnalité de la compétence du juge des libertés et de la détention et, de ce point de vue, l'on pourrait penser que « *le mystère demeure donc entier* »²⁷⁵. Il est cependant permis de croire que le Conseil constitutionnel n'aurait pas censuré la répartition des compétences opérée par le législateur en 2016. La compétence de l'autorité judiciaire pour connaître du contentieux de la rétention ne concerne en effet que certains de ses aspects.

134. Elle exclut ainsi l'ensemble des litiges relatifs à l'organisation des centres de rétention. Il va de soi que la création de ces centres demeure

²⁷¹ **CAA** Bordeaux, 3^e, 23 juin 2017, *M. B.*, n° 17BX01467.

²⁷² **CE**, 3^e et 8^e, 9 juin 2020, *Société locale d'épargne de Haute-Garonne Sud-Est*, n° 438822, Rec., tab., p. 946 ; concl. Karin **CIAVALDINI**, RJF, 2020, n° 716.

²⁷³ **Cass.**, civ. 3^e, 4 fév. 2016, n° 15-21.381.

²⁷⁴ **Cons. const.**, 22 juill. 2016, *M. Karim B.*, n° 2016-555 QPC ; note Anne-Laure **CASSARD-VALEMBOIS**, AJDA, 2016, p. 1925 ; note Nicolas **CATELAN**, RFDC, 2017, p. 239 ; note Stéphane **DETRAZ**, RSC, 2016, p. 529 ; note Jacques-Henri **ROBERT**, Droit pénal, 2016, n° 10, p. 29 ; note Renaud **SALOMON**, RDF, 2016, p. 30 ; note Dominique **VILLEMOT**, Gestion et finances publiques, 2017, p. 97.

²⁷⁵ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1194, n° 1798.

sous le contrôle du juge administratif²⁷⁶, de même que la question de leur éventuelle fermeture²⁷⁷. Le contentieux de la légalité du règlement intérieur devrait assez logiquement échoir à la juridiction administrative. Plusieurs hypothèses demeurent hors du champ de compétence de l'autorité judiciaire, qu'il s'agisse de mesures intervenues en amont du placement en rétention, à savoir les décisions d'éloignement pour l'exécution desquelles le placement en rétention a été décidé, ou de mesures intervenues en aval, comme le contentieux indemnitaire et les sanctions administratives prises à l'encontre des étrangers retenus. Il est évident que le juge des libertés et de la détention, qui ne statue pas en matière pénale, demeure incompétent pour connaître de la légalité des actes administratifs que la loi ne lui a pas expressément attribuée. Il est à noter qu'il a déjà été proposé d'élargir son office pour lui permettre de connaître de ces actes par la voie de l'exception²⁷⁸.

135. En revanche, le juge judiciaire peut désormais connaître de l'ensemble des éléments qui composent le placement en rétention de l'étranger. Cela inclut le respect des critères légaux de placement en rétention²⁷⁹ ou le choix du centre, lequel relevait auparavant de son homologue administratif²⁸⁰, mais également les conditions matérielles de la rétention et notamment l'état de santé de l'étranger²⁸¹.

136. Demande d'asile en cours de rétention. – La situation des demandeurs d'asile qui forment leur demande en cours de rétention est particulière car ils se trouvent au croisement de plusieurs législations

²⁷⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 18 nov. 2011, *Association avocats pour la défense du droit des étrangers et autres*, n° 335532, Rec., p. 568 ; concl. Damien **BOTTEGHI**, AJDA, 2012, p. 217 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAUULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2012, p. 390 ; chron. Laure **CLÉMENT-WILZ**, Francesco **MARTUCCI**, Coralie **MAYEUR-CARPENTIER**, RFDA, 2012, p. 377.

²⁷⁷ **CE**, juge des référés, 27 mars 2020, *GISTI et autres*, n° 439720, Rec., tab., p. 778.

²⁷⁸ Christophe **POULY**, *Droit à la sûreté et police des étrangers*, thèse Paris XI, 2003, p. 341 et suivantes.

²⁷⁹ **Cass.**, civ. 1^{re}, 27 sept. 2017, n° 17-15.160.

²⁸⁰ **CE**, prés. sect., 19 janv. 2005, *M. X.*, n° 266981.

²⁸¹ Hilème **KOMBILA**, « Le rôle du JLD dans le contrôle de l'état de santé en rétention », AJ pénal, 2019, p. 128.

susceptible de ressortir de la compétence de plusieurs juridictions : sans surprise, « *il en résulte un morcellement procédural et contentieux* »²⁸².

137. Initialement, l'étranger est placé en rétention administrative en vue de l'exécution de la mesure d'éloignement dont il a été destinataire. À ce titre, il lui appartient de contester cette décision de placement devant le juge des libertés et de la détention, qui sera pareillement compétent pour autoriser sa prolongation éventuelle. Toutefois, à partir du moment où l'intéressé réclame la protection de la France, il change automatiquement de régime juridique puisque, désormais demandeur d'asile, il est protégé par le principe de non-refoulement, qui fait obstacle à son éloignement, lequel ne peut logiquement plus justifier le maintien d'une mesure de rétention. Il n'est pas très difficile de concevoir l'intérêt que présente pour l'étranger retenu de solliciter l'asile à cet instant. Afin de conjurer tout risque de revendication dilatoire, le législateur a naturellement prévu la possibilité pour le préfet de maintenir le demandeur en rétention.

138. C'est cette décision de maintien qui ressortit de la compétence du juge administratif²⁸³, tandis que le juge judiciaire demeure compétent pour connaître de sa prolongation. La raison de ce tempérament à l'unification du contentieux de la rétention est à rechercher dans l'enchaînement législatif du milieu des années 2010. Alors que la loi du 7 mars 2016 entend confier l'ensemble des litiges à l'autorité judiciaire, elle se heurte au recours organisé par la loi du 29 juillet 2015, qui prévoit que « *l'étranger peut demander au président du tribunal administratif l'annulation de la décision de maintien en rétention dans les quarante-huit heures suivant sa notification* »²⁸⁴. Bien sûr, rien n'interdisait dans l'absolu aux parlementaires de revenir sur une règle posée peu avant, mais le choix de traiter séparément la législation de l'asile et celle de la police des étrangers conduit inévitablement à priver le législateur d'une approche globale. La question de la cohérence de l'édifice juridictionnel n'est d'ailleurs pas discutée sur ce point lors des travaux de la loi de 2016.

²⁸² Julia **SCHMITZ**, « Toujours à la recherche du gardien de l'article 66 de la Constitution », *AJDA*, 2020, p. 412.

²⁸³ Article L. 754-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 556-1].

²⁸⁴ Article 16 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

139. Le juge administratif est donc seul compétent pour statuer sur la légalité du maintien en rétention d'un demandeur d'asile par le préfet. Cette décision ne pouvant pas même être contestée par la voie de l'exception devant le juge judiciaire au stade de la prolongation²⁸⁵, même si cette solution doit être mesurée puisque la plupart des éléments qui influent sur la légalité de la décision de maintien entrent évidemment en compte pour déterminer sur la rétention peut être prolongée ou non. Au fond, ce ne sont que les vices propres de la décision de maintien qui échappent au contrôle de l'autorité judiciaire.

140. Assurément, « *l'entremêlement des compétences est ici extrême* »²⁸⁶, au point de justifier la saisine du Conseil constitutionnel par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a admis ce maintien de la compétence administrative²⁸⁷.

B | Une compétence fonctionnelle : apogée et déclin de la voie de fait

141. Parallèlement à la consécration d'un bloc de compétence, certes incomplet, en matière de liberté individuelle des étrangers, la jurisprudence a entrepris de longue date de pallier les insuffisances de la répartition légale des compétences par l'édification d'une théorie plus générale, celle de la voie de fait. À ce titre, les contentieux des étrangers ont constitué un domaine particulièrement propice au développement de la compétence du juge judiciaire (1.) avant que les juridictions ne reviennent à une utilisation plus traditionnelle de la voie de fait, aujourd'hui rarissime (2.).

²⁸⁵ **Cass.**, civ. 1^{re}, 6 mars 2019, n° 18-13.908, AJDA, 2019, p. 552.

²⁸⁶ Gweltaz **ÉVEILLARD**, « La compétence du juge administratif en cas de contestation du maintien en rétention faisant suite à une demande d'asile en rétention », DA, 2020, n° 1, comm. n° 2.

²⁸⁷ **Cons. const.**, 4 oct. 2019, *M. Lamin J.*, n° 2019-807 QPC ; chron. Audrey **BACHERT-PERETTI**, Aurore **CLÉQUIN**, RFDC, p. 467 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2020, n° 1, comm. n° 2 ; note Pierre-Yves **SAGNIER**, LPA, 16 janvier 2020, n° 12, p. 7 ; note Julia **SCHMITZ**, AJDA, 2020, p. 412.

1. Le développement de la voie de fait dans les contentieux des étrangers

142. Les contentieux des étrangers n'étaient pas plus que d'autres portés à un développement particulier de la voie de fait. Au contraire, le juge semblait plutôt réservé sur l'application de cette théorie à la matière, en considérant par exemple que n'était pas constitutive d'une voie de fait une décision d'expulsion ne procédant que d'une simple mention sur le procès-verbal de l'arrêté d'expulsion du conjoint de l'intéressée²⁸⁸. En revanche, l'expulsion d'un étranger sans qu'ait été préalablement pris un arrêté constitue une voie de fait²⁸⁹. Une telle modération s'explique par les critères restrictifs de la voie de fait, qui conduisent à ne regarder comme telle que les actes soit manifestement insusceptibles de se rattacher à un pouvoir de l'administration, soit qui constituent l'exécution forcée irrégulière d'une décision, dès lors qu'ils portent une atteinte grave à une liberté fondamentale²⁹⁰ ou au droit de propriété²⁹¹.

143. **Conception extensive.** – Dans le sillage de la jurisprudence *Eucat*²⁹², l'autorité judiciaire a développé une conception très extensive de la voie de fait. Dans cette décision, le Tribunal des conflits avait considéré que la confiscation d'un passeport constituait une voie de fait dès lors qu'elle était « *manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi à l'administration* ». L'ouverture introduite dans la théorie de la voie de fait vient de ce que l'administration possédait, en réalité, le pouvoir de confisquer un passeport ; simplement, elle n'en disposait pas dans les circonstances de l'espèce, appréciées *in concreto*, ce qui revient à dire qu'elle ne pouvait pas légalement prendre cette décision. Or, la voie de fait n'a pas pour objet de permettre à la juridiction judiciaire de connaître de toutes les hypothèses dans lesquelles l'administration porte

²⁸⁸ CE, 1^{re} et 4^e, 3 nov. 1978, *Époux Mendes*, n° 12368, Rec., p. 900.

²⁸⁹ CE, 2^e et 6^e, 22 juill. 1977, *Haffersass*, n° 03313, Rec., p. 365.

²⁹⁰ TC, 8 avr. 1935, *Action française*, n° 0822, Rec., p. 1226, concl. Pierre JOSSE, S., 1935, III., p. 76 et GCJA, tome 1, 2015, n° 84, p. 847 ; note Marcel WALINE, D., 1935, III., p. 25 ; note Gaston JÈZE, RDP, 1935, p. 309.

²⁹¹ TC, 25 nov. 1963, *Époux Pelé*, n° 01833, Rec., p. 795.

²⁹² TC, 9 juin 1986, *Eucat*, n° 02434, Rec., p. 301 ; concl. Marie-Aimée LATOURNERIE, RFDA, 1987, p. 53 ; chron. Michel AZIBERT, Martine DE BOISDEFRE, AJDA, 1986, p. 428 ; note Christian GAVALDA, D., 1986, p. 493 ; note Bernard PACTEAU, JCP G, 1987, II., n° 20746 ; note Jacques ROBERT, RDP, 1987, p. 1073.

une atteinte illégale à un droit ou à une liberté. Cette décision, dans laquelle il faut voir « *un exemple limite - et à vrai dire discutable - de la voie de fait, plutôt que l'inauguration d'une définition nouvelle* »²⁹³, a pourtant conduit le juge judiciaire, notamment le juge des référés, à adopter une approche très souple des critères traditionnels de la voie de fait, au point « *de confondre comportement hors norme et simple illégalité* »²⁹⁴. Cette « *tendance au recours abusif à la notion de voie de fait observée [...] chez certains tribunaux judiciaires* »²⁹⁵ s'est particulièrement développée dans les contentieux des étrangers.

144. Article 136 du Code de procédure pénale. – Lorsqu'elle ne repose pas sur la voie de fait, l'extension de la compétence judiciaire est généralement fondée sur une interprétation très élargie de l'article 136 du Code de procédure pénale, qui dispose notamment que « *dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents* ». La rédaction très générale de cette disposition retranscrit mal sa portée réelle, qui découle essentiellement de son origine historique. L'article 136 du Code de procédure pénale n'est en effet qu'une reproduction de la réécriture de l'article 112 du Code d'instruction criminelle par la loi du 7 février 1933²⁹⁶. Or, l'objectif du législateur n'était pas de consacrer un champ de compétence générale à l'autorité judiciaire mais uniquement d'atténuer, en matière civile, les conséquences de la distinction entre la faute personnelle et la faute de service en prévoyant, dans les cas d'atteinte à la liberté individuelle, la compétence exclusive de la juridiction judiciaire. Il s'agissait donc de maintenir « *un juste équilibre [...] entre les fonctionnaires et les plaignants* »²⁹⁷, équilibre qui s'est d'ailleurs déplacé au gré des évolutions législatives et, surtout, jurisprudentielles²⁹⁸. Cet

²⁹³ Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, « Les limites de la voie de fait (police des étrangers et liberté individuelle) », concl. sous TC, 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris*, n° 03056, Rec., p. 528, RFDA, 1997, p. 522.

²⁹⁴ Benoît **PLESSIX**, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, p. 517, n° 420.

²⁹⁵ Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, « Notion de voie de fait », AJDA, 1991, p. 697.

²⁹⁶ Article 2 de la **loi du 7 février 1933** sur les garanties de la liberté individuelle.

²⁹⁷ Danièle **SALAMA**, *La loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle*, Éditions A. Pedone, 1934, p. 133.

²⁹⁸ **TC**, 27 mars 1952, *Dame de la Murette*, n° 01339, Rec., p. 626 ; note Marcel **WALINE**, RDP, 1952, p. 757.

objectif semble donc bien éloigné des contentieux des étrangers auxquels l'article a pourtant été fréquemment appliqué.

145. Contours de la compétence judiciaire. – Le développement de la voie de fait ou l'utilisation extensive de l'article 136 du Code de procédure pénale concernent l'ensemble des contentieux des étrangers. C'est le cas par exemple des contentieux relatifs aux conditions matérielles de rétention, sans que les solutions fassent preuve d'une grande cohérence. Le juge judiciaire a ainsi pu retenir l'existence d'une voie de fait à raison des conditions d'hébergement d'un étranger²⁹⁹ tout en la rejetant dans un cas d'espèce autrement grave, dans lequel l'administration avait cru bon de marquer à l'encre les poignets d'étrangers afin de pouvoir les identifier sans qu'ils puissent intervertir leur identité³⁰⁰. Dans une logique similaire, le maintien en zone d'attente avant leur encadrement par le législateur a pu être considéré comme constitutif d'une voie de fait³⁰¹, de même que la consignation sur un navire d'un passager clandestin³⁰², mais pas l'assignation illégale à résidence³⁰³. Le contentieux du séjour n'a pas non plus échappé au phénomène et l'autorité judiciaire a pu considérer que le refus de l'autorité administrative de statuer sur une demande de titre de séjour pendant plusieurs années caractérisait une voie de fait³⁰⁴. Enfin, évidemment, les litiges relatifs à l'éloignement ont fait l'objet d'une jurisprudence relativement nourrie, parfois contradictoire. Ainsi, il a été jugé que la rétention du passeport d'un étranger constituait une voie de fait³⁰⁵, position infirmée en appel³⁰⁶ mais qui a pu trouver un certain écho dans la jurisprudence administrative³⁰⁷, tout comme l'exécution forcée

²⁹⁹ TGI Paris, 24 nov. 1993, *Istvan Dulangj et autres c. préfet de police de Paris*, Gaz. pal., 1994, jur., p. 51 ; note Serge PETIT, Gaz. pal., 1994, jur., p. 52.

³⁰⁰ TGI Paris, 2 avr. 1994, *Ye Yong Khon c. Préfet de police de Paris* ; TGI Paris, 2 avr. 1994, *Pao Ming c. Préfet de police de Paris* ; TGI Paris, 2 avr. 1994, *Ly Hui Da c. Préfet de police de Paris* ; TGI Paris, 29 juin 1994, *Xiao Cai Cao c. Préfet de police de Paris*, inédits.

³⁰¹ TGI Paris, 25 mars 1992, *Chantal Babaki Neata c. Ministre de l'Intérieur*, n° 59429, Gaz. pal., 1992, jur., p. 438.

³⁰² TGI Paris, 29 juin 1994, *U.D.A.F. c. Ministre de l'Intérieur*, Gaz. pal., 1994, jur., p. 587 ; note Serge PETIT, Gaz. pal., 1994, jur., p. 588.

³⁰³ TA Versailles, 6 déc. 1994, *M. Boualem Chibani c. Ministre de l'Intérieur*, RFDA, 1995, p. 371 ; concl. Joseph KRULIC, RFDA, 1995, p. 371.

³⁰⁴ TGI Paris, 21 oct. 1991, *Bonaglia c. Préfet de police de Paris*, inédit.

³⁰⁵ TGI Paris, 31 mars 1993, *Meftali c. Préfet de police*, inédit.

³⁰⁶ CA Paris, 19 janv. 1994, *Préfet de police c. Rachid Meftali*, Gaz. pal., 1994, jur., p. 490.

³⁰⁷ TA Versailles, 12 sept. 1996, *Kyota Mbuta Gill*, n° 945977, RFDA, 1997, p. 295 ; concl. Joseph KRULIC, RFDA, 1997, p. 295.

d'un arrêté d'expulsion³⁰⁸. La déclaration d'illégalité par le juge répressif d'un arrêté d'expulsion a également conduit le juge des référés à faire obstacle à son exécution en l'assimilant à une voie de fait³⁰⁹.

146. Fondements extra-juridiques. – Davantage qu'une véritable évolution de fond de la compétence matérielle du juge judiciaire, l'évolution de la voie de fait dans les années 1980-1990 traduit en réalité une volonté de pallier les carences du contentieux administratif de l'époque. Face à un juge administratif privé tant d'un réel pouvoir d'injonction que d'une procédure d'urgence satisfaisante, « *le juge judiciaire dispose de moyens plus efficaces : au service des libertés bafouées dans les rapports privés, le référé produit un effet immédiat ; le jugement peut ordonner la cessation de l'atteinte, et la remise des choses en l'état* »³¹⁰. Nul besoin de rechercher ailleurs la raison du recours accru à la voie de fait, qui n'est pas autrement perçue que comme un instrument fonctionnel de protection concrète des libertés qui « *présente à tout le moins l'utilité de permettre au juge de réprimer l'irrégularité par des mesures exceptionnellement énergiques* »³¹¹. Il n'est d'ailleurs pas anodin que l'achèvement de cette parenthèse soit concomitant avec la reconnaissance par le législateur de pouvoirs d'exécution plus affirmés³¹² et de voies d'urgence plus efficaces³¹³.

2. Le recul de la voie de fait dans les contentieux des étrangers

147. Censure de la conception extensive. – Les tentatives des juridictions judiciaires de s'émanciper de la répartition ordinaire des compétences se sont toujours heurtées au scepticisme des juridictions suprêmes et en particulier du Tribunal des conflits. Celui-ci n'a jamais cessé de censurer, dès qu'il le pouvait, les interprétations trop extensives

³⁰⁸ TGI Lyon, 25 mars 1994, *Youbi et Madaci c. Préfet du Rhône*, Gaz. pal., 15-16 avr. 1994, p. 3 ; note Serge PETIT, Gaz. pal., 15-16 avr. 1994, p. 3.

³⁰⁹ TGI Rouen, 13 août 1993, *M. Y c. Préfet de Haute-Normandie*.

³¹⁰ Jean RIVERO, « Dualité de juridictions et protection des libertés », RFDA, 1990, p. 737.

³¹¹ André DE LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, 9^e éd., tome 1, L.G.D.J., 1983, p. 517, n° 1027.

³¹² Article 62 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

³¹³ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

de la voie de fait en considérant, par exemple, que la décision fixant le pays de destination d'un arrêté d'expulsion s'inscrivait dans le cadre d'un pouvoir reconnu à l'administration et ne pouvait constituer une voie de fait³¹⁴. De façon générale, le juge des conflits a dû réaffirmer la compétence exclusive de la juridiction administrative pour connaître de la légalité des actes relatifs au séjour et à l'éloignement des étrangers pris par le pouvoir exécutif. Il a ainsi rappelé que ces décisions ne sont pas manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir de l'administration, qu'il s'agisse d'un refus de délivrer un récépissé de demande de titre de séjour³¹⁵ ou d'un retrait de titre de séjour³¹⁶.

148. De même, la consécration légale de l'exécution forcée des décisions de reconduite à la frontière a conduit le Tribunal à préciser, dans une décision *Madaci et Youbi*³¹⁷, les conditions dans lesquelles une telle exécution pouvait traduire une voie de fait. La rédaction classique de la théorie semble impliquer que toute exécution forcée, dès lors qu'elle est irrégulière, constitue une voie de fait. Toutefois, cette formulation n'est que la résultante du principe posé par la décision *Société immobilière de Saint-Just*³¹⁸ selon lequel l'administration ne peut pas procéder à l'exécution d'office de ses décisions. Dès lors, l'exécution forcée d'une décision administrative est, ordinairement, non seulement irrégulière, mais également manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration et donc de nature, si elle porte atteinte à une liberté fondamentale ou au droit de propriété, à être qualifiée de voie de fait. Certains actes, en revanche, échappent à cette règle par dérogation légale, de telle sorte que l'irrégularité de leur exécution forcée ne se confond pas

³¹⁴ **TC**, 2 mai 1988, *Kaçar*, n° 02535, Rec., p. 486.

³¹⁵ **TC**, 1^{er} mars 1993, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c. Akiana*, n° 02844, Rec., p. 394 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1993, IV., n° 1132.

³¹⁶ **TC**, 27 nov. 1995, *Préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne et Mme Duzgun*, n° 02986, Rec., p. 502 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1996, IV., n° 575.

³¹⁷ **TC**, 20 juin 1994, *Madaci et Youbi*, n° 02932, Rec., p. 602 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, Gaz. pal., 24-25 août 1994, n° 236-237, p. 19 ; note Maryse **DEGUERGUE**, Quot. jur., 18 oct. 1994, n° 83, p. 6 ; note Paul **DIDIER**, D., 1995, p. 193 ; note Laurent **GROS**, LPA, 20 mai 1996, n° 61, p. 7 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Laurent **TOUVET**, AJDA, 1994, p. 496 ; note Serge **PETIT**, Gaz. pal., 24-25 août 1994, n° 236-237, p. 19 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 2033-2034.

³¹⁸ **TC**, 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint-Just c. Préfet du Rhône*, n° 513, Rec., p. 713 ; concl. Jean **ROMIEU**, D., 1903, III., p. 41 ; **GAJA**, 2021, p. 66, n° 10 ; note Maurice **HAURIOU**, S., 1904, III., p. 17.

avec une absence totale de pouvoir de l'administration. C'est notamment le cas des actes pris pour l'éloignement ou le refoulement des étrangers, qui échappent donc en principe à la théorie de la voie de fait par manque de procédure. Cette solution a logiquement conduit le juge à condamner les voies de fait reconnues sur ce fondement : « *s'il est de principe que l'exécution forcée par l'administration de ses propres décisions constitue une voie de fait, il en est autrement lorsqu'une disposition législative autorise expressément une telle exécution* »³¹⁹.

149. Enfin, la jurisprudence a précisé la portée des dispositions de l'article 136 du Code de procédure pénale en considérant d'abord que le refus de délivrer une autorisation provisoire de séjour ne constituait « *aucune atteinte à la liberté individuelle, au sens de ce texte* »³²⁰, puis que son périmètre devait s'entendre comme celui de l'article 432-4 du Code pénal qui « *incrimine au titre des atteintes à la liberté individuelle les seuls actes d'arrestation, de détention ou de rétention arbitraires commis par des fonctionnaires publics* »³²¹.

150. Le développement de la voie de fait ne doit donc pas être surinterprété en ce sens qu'il s'agit, pour l'essentiel, d'un mouvement initié par les juges du fond n'ayant jamais fait l'objet d'une consécration par la Cour de cassation, laquelle a plutôt eu tendance à appeler les juridictions subordonnées à une plus grande modération. C'est ainsi qu'elle a pu, par exemple, rappeler la compétence exclusive de la juridiction administrative pour connaître du placement en zone d'attente³²². Il s'agit donc moins d'une évolution de fond en faveur de l'autorité judiciaire que d'une forme de résistance de certains juges face aux carences flagrantes de la procédure administrative contentieuse et au nom de l'idée selon laquelle « *la défense des*

³¹⁹ **TC**, 16 janv. 1995, *Préfet de la Gironde c. Diaz-Canete*, n° 02938, Rec., p. 490 ; note Laurent **GROS**, LPA, 20 mai 1996, n° 61, p. 7 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1995, IV., n° 1030

³²⁰ **TC**, 7 mars 1994, *Préfet de police de Paris c. Al Joujo*, n° 02901, Rec., p. 595 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 247

³²¹ **TC**, 20 juin 1994, *Madaci et Youbi*, n° 02932, Rec., p. 602 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, Gaz. pal., 24-25 août 1994, n° 236-237, p. 19 ; note Maryse **DEGUERGUE**, Quot. jur., 18 oct. 1994, n° 83, p. 6 ; note Paul **DIDIER**, D., 1995, p. 193 ; note Laurent **GROS**, LPA, 20 mai 1996, n° 61, p. 7 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Laurent **TOUVET**, AJDA, 1994, p. 496 ; note Serge **PETIT**, Gaz. pal., 24-25 août 1994, n° 236-237, p. 19 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 2033-2034.

³²² **Cass.**, civ. 2^e, 9 fév. 1994, *M. Bayemy c. Préfet du Val-de-Marne*, n° 93-50.003, Bull., n° 53, p. 30 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 254

libertés publiques s'accommode assez mal des conditions d'entrée, de séjour, de rétention administrative et d'expulsion des ressortissants étrangers »³²³.

151. Retour à une conception restrictive. – À partir de la fin des années 1990, la jurisprudence tend à consacrer une conception plus restrictive de la voie de fait en rapprochant les critères de leur formulation d'origine. Ce rééquilibrage au profit de la juridiction administrative s'est opéré en deux temps. La première étape a consisté à acter formellement le refus du Tribunal des conflits de laisser demeurer une conception trop large et indéterminée de la voie de fait. Par une décision *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris* du 12 mai 1997³²⁴, il a en effet éteint la possibilité ouverte par la rédaction de l'article 136 du Code de procédure pénale d'empiéter sur la compétence du juge administratif et abandonné la formulation issue de la jurisprudence *Encait*.

152. En l'espèce, l'administration avait interdit à deux passagers clandestins de débarquer sur le territoire français et pris des mesures matérielles pour s'assurer que ce ne soit pas le cas. Saisi par l'armateur du navire sur lequel les étrangers étaient consignés, le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris avait rejeté le déclinatoire de compétence du préfet en considérant que le maintien à bord des intéressés était constitutif d'une voie de fait en étant manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir de l'administration. Les moyens allégués devant le Tribunal des conflits offraient à ce dernier la possibilité de statuer sur l'ensemble des fondements de l'extension de la compétence de l'autorité judiciaire, car étaient invoqués autant l'article 136 du Code de procédure pénale que l'existence d'une voie de fait par manque de droit et par manque de procédure.

153. S'agissant de l'article 136 du Code de procédure pénale et des articles auxquels il renvoie, la décision retient « *que ces dispositions, qui dérogent au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne sauraient*

³²³ Serge **PETIT**, *La voie de fait administrative*, PUF, 1995, p. 125.

³²⁴ **TC**, 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris*, n° 03056, Rec., p. 528 ; concl. Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, RFDA, 1997, p. 514 ; note Damien **THIERRY**, RFDA, 1997, p. 524.

être interprétées comme autorisant les tribunaux judiciaires à faire obstacle à l'exécution des décisions prises par l'administration en dehors des cas de voie de fait ; que le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration, qui permet de priver les décisions de celle-ci de leur caractère exécutoire, est en effet de même nature que celui consistant à annuler ou à réformer les décisions prises par elle dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, pouvoir dont l'exercice relève de la seule compétence de la juridiction administrative, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire ». Outre l'origine historique de l'article en question, qui ne plaidait pas pour sa généralisation, le juge des conflits a donc retenu le raisonnement suivi par son commissaire du gouvernement, qui consistait à l'interpréter à l'aune des dispositions constitutionnelles en jeu, à savoir l'article 66 de la Constitution, d'une part, et le principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel la juridiction administrative est seule compétente pour l'annulation et la réformation des décisions prises par le pouvoir exécutif, d'autre part. En effet, l'article 66 de la Constitution, s'il fait bien de l'autorité judiciaire la gardienne de la liberté individuelle, « *n'a ni pour objet, ni pour effet de permettre à l'autorité judiciaire de connaître de l'ensemble des mesures portant atteinte à la liberté individuelle* »³²⁵. Si l'article 66 de la Constitution peut constituer un fondement *a posteriori* de l'article 136 du Code de procédure pénale, il ne doit donc pas conduire à en étendre la portée au-delà de ce que prévoit la loi. Au contraire, le principe a pour seul effet d'obliger ou d'autoriser le législateur à déroger au principe dégagé par le Conseil constitutionnel en 1987³²⁶ et ne saurait en lui-même conférer aux juridictions judiciaires une habilitation générale pour connaître des actes administratifs affectant la liberté individuelle.

154. La seule hypothèse dans laquelle l'autorité judiciaire peut trouver une réserve générale de compétence reste donc la théorie de la voie de fait, dont la décision *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris* entérine le recul en considérant que « *que le législateur a attribué en principe à l'administration le pouvoir de procéder à l'exécution forcée des décisions d'éloignement et de celles prononçant un refus d'entrée qu'elle est amenée à prendre au titre de la police des étrangers [et] que, par suite, et à les supposer même illégales, les mesures prises en l'espèce à l'égard de MM. X... et Y... n'étaient pas manifestement insusceptibles d'être*

³²⁵ Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, « Les limites de la voie de fait (police des étrangers et liberté individuelle) », concl. sous **TC**, 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris*, n° 03056, Rec., p. 528, RFDA, 1997, p. 520.

³²⁶ Voir *supra* n° 77.

rattachées à un pouvoir appartenant à l'administration ». D'une part, le Tribunal des conflits rappelle, dans la lignée de la décision *Madaci et Youbi*³²⁷, que l'irrégularité d'une exécution forcée ne caractérise une voie de fait que pour autant qu'elle est insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration. D'autre part, il abandonne la référence à « *l'exercice d'un pouvoir de l'administration* » au profit du simple « *pouvoir appartenant à l'administration* », ce qui met un terme à l'incertitude qu'avait pu entraîner cette expression. Certes, la décision *Sieur Carlier* évoquait déjà, en 1949, le critère de la décision « *manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration* »³²⁸, mais elle ne visait pas alors la mise en œuvre concrète de ce pouvoir, simplement sa possession. En vérité, c'est moins la formule rédactionnelle qui invitait à l'élargissement de la compétence du juge judiciaire que son association à la jurisprudence *Eucat*, dont il convenait de réfréner la portée. Sans faire de la voie de fait « *une anomalie à laquelle il serait souhaitable de renoncer* »³²⁹, le Tribunal des conflits en a donc sérieusement diminué le champ.

155. La portée de la décision *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris* vaut sans doute autant par sa rédaction que par son contexte d'adoption. Il s'agit en effet de l'une des rares décisions du Tribunal des conflits prise avec le concours du ministre de la Justice sur le fondement de l'ancienne procédure de départage des voix³³⁰, heureusement abandonnée³³¹ depuis 2015³³². Cette circonstance a conduit le rapporteur à démissionner³³³ et le ministre à défendre la décision par

³²⁷ **TC**, 20 juin 1994, *Madaci et Youbi*, n° 02932, Rec., p. 602 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, Gaz. pal., 24-25 août 1994, n° 236-237, p. 19 ; note Maryse **DEGUERGUE**, Quot. jur., 18 oct. 1994, n° 83, p. 6 ; note Paul **DIDIER**, D., 1995, p. 193 ; note Laurent **GROS**, LPA, 20 mai 1996, n° 61, p. 7 ; chron. Christine **MAUGŨÉ**, Laurent **TOUVET**, AJDA, 1994, p. 496 ; note Serge **PETIT**, Gaz. pal., 24-25 août 1994, n° 236-237, p. 19 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 2033-2034.

³²⁸ **CE**, ass., 18 nov. 1949, *Sieur Carlier*, n° 77441, Rec., p. 490.

³²⁹ Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, « Les limites de la voie de fait (police des étrangers et liberté individuelle) », concl. sous **TC**, 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris*, n° 03056, Rec., p. 528, RFDA, 1997, p. 522.

³³⁰ Article 25 de la **loi du 24 mai 1872** portant réorganisation du Conseil d'État.

³³¹ Article 6 de la **loi du 24 mai 1872** relative au Tribunal des conflits.

³³² Article 13 de la **loi n° 2015-177 du 16 février 2015** relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

³³³ Philippe **BERNARD**, Le Monde, 16 mai 1997.

voie de presse³³⁴, ce qui témoigne une fois de plus des divergences de position entre une conception neutre de la répartition des compétences et « la tentation [...] inévitable de recourir au protecteur attitré des libertés fondamentales, au juge judiciaire »³³⁵.

156. La seconde étape a vu, à travers la décision *Boussadar* du 23 octobre 2000³³⁶, le juge des conflits formaliser la théorie de la voie de fait par un considérant de principe qu'il n'est pas inutile de retranscrire : « *considérant qu'il n'y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative* ».

157. Redéfinition de la voie de fait. - Par une décision *Bergoend* du 17 juin 2013³³⁷, le Tribunal des conflits a redéfini les critères de la voie de fait, conduisant de fait, sinon à sa disparition des prétoires, du moins à sa marginalisation, en considérant « *qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible*

³³⁴ Jacques **TOUBON**, *Le Monde*, 16 mai 1997.

³³⁵ Serge **PETIT**, *La voie de fait administrative*, PUF, 1995, p. 125.

³³⁶ **TC**, 23 oct., 2000, *Boussadar*, n° 3227, Rec., p. 775 ; chron. Pierre **COLLIN**, Mattias **GUYOMAR**, *AJDA*, 2001, p. 143.

³³⁷ **TC**, 17 juin 2013, *M. Bergoend c. Société ERDF Anecy Léman*, n° 3911, Rec., p. 370 ; **GAJA**, 2021, n° 109, p. 910 ; note **BIAGINI-GIRARD**, *JCP A*, 2013, n° 1057 ; chron. Aurélie **BRETONNEAU**, Xavier **DOMINO**, *AJDA*, 2013, p. 1568 ; note Pierre **DELVOLVÉ**, *RFDA*, 2013, p. 1041 ; note **DUBREUIL**, *JCP G*, 2013, n° 2301 ; note Xavier **DUPRÉ DE BOULOIS**, *GADLF*, n° 63 ; note S. **GILBERT**, *DA*, 2013, n° 86 ; note Jeanne **DE GLINASTY**, *LPA*, 2 sept. 2013, n° 175, p. 6 ; note Bertrand **SEILLER**, *RJEP*, 2013, p. 17.

d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ». Au resserrement des critères de la voie de fait, le juge des conflits a donc ajouté une restriction de l'atteinte visée par la théorie, qui se limite désormais à la liberté individuelle, c'est-à-dire peu ou prou à la sûreté, et, mais cela affecte peu les contentieux des étrangers, à l'extinction d'un droit de propriété. De là, il faut bien convenir que la caractérisation d'une voie de fait est désormais « *hautement improbable en droit des étrangers* »³³⁸.

158. L'affaiblissement de la voie de fait ne doit pas masquer la réelle progression de la compétence de l'autorité judiciaire dans les contentieux des étrangers, d'autant qu'elle s'étend bien au-delà des bornes constitutionnelles.

³³⁸ Vincent TCHEN, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 157, n° 204.

SECTION II

L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE AU-DELÀ DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

159. Outre l'application classique du cadre constitutionnel de la répartition des compétences, l'effacement de la justice administrative au profit de l'autorité judiciaire se manifeste également par l'influence exercée par cette dernière (**I.**). Ce phénomène se double par ailleurs d'une véritable immixtion de l'autorité judiciaire dans les processus administratifs, qui réduit d'autant plus la place accordée à la juridiction administrative (**II.**).

I | L'influence de l'autorité judiciaire sur l'autorité administrative

160. Au-delà de la compétence qui est la sienne, l'autorité judiciaire exerce une influence certaine sur l'administration active et, par ricochet, sur la justice administrative. Si l'influence des juridictions civiles est bien réelle et permet par exemple à l'autorité administrative de fonder certaines de ses décisions sur un jugement de divorce³³⁹, sous réserve qu'il soit définitif³⁴⁰, c'est le juge pénal qui occupe ici le premier rôle.

161. Le phénomène de pénalisation du droit des étrangers (**B.**) tend en effet à neutraliser partiellement l'effet modérateur du principe d'autonomie du droit administratif (**A.**).

A | L'influence mesurée de l'autorité judiciaire par le prisme de l'autonomie du droit administratif

162. Le phénomène de pénalisation du droit des étrangers a renforcé le lien déjà significatif entre la dimension pénale du sort des étrangers et leur situation administrative. L'administration s'est en effet toujours montrée soucieuse de tirer les conséquences du comportement infractionnel des étrangers du point de vue de leur séjour.

³³⁹ CE, 18 mai 1955, *Freeland*, n° 78115, Rec., tab., p. 766.

³⁴⁰ CE, 2^e et 6^e, 23 nov. 1992, *Mokhefi*, n° 128104, Rec., p. 421.

163. L'autorité naturelle du juge judiciaire sur ces questions-là déborde donc nécessairement sur l'office de son homologue administratif, qui en subit l'influence (1.) tout en préservant son indépendance (2.).

1. L'influence du juge pénal sur le procès administratif

164. L'autorité administrative s'appuie largement sur les condamnations pénales dont peuvent faire l'objet les étrangers pour fonder leurs décisions d'éloignement. Plus précisément, les jugements pénaux et les comportements qu'ils révèlent permettent à l'administration de caractériser une menace à l'ordre public justifiant la prise d'un arrêté d'expulsion ou d'une autre mesure d'éloignement.

165. Exigence d'une condamnation pénale. – Le législateur a pu consacrer l'existence d'une condamnation pénale comme une condition nécessaire à la prise de certaines décisions. Ainsi, la loi du 29 octobre 1981 a interdit, en métropole, l'expulsion des étrangers n'ayant pas été condamnés « *définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis* »³⁴¹ ou à certaines infractions particulièrement infamantes comme l'hébergement collectif, le travail clandestin ou le proxénétisme. Il n'en va autrement qu'en cas d'urgence absolue, lorsque l'éloignement de l'étranger constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou pour la sécurité publique. Instaurée au motif que « *d'une part, l'ordre public, tel que l'entend une société, est d'abord celui que décrit la loi pénale et que, d'autre part, il n'est pas de meilleurs instruments pour en connaître que les tribunaux qui ont l'habitude de travailler sur des faits dûment constatés par la procédure contradictoire* »³⁴², cette subordination de l'expulsion à la commission d'une infraction d'une certaine gravité n'est pas véritablement combattue sinon pour rappeler l'opposition « *au principe de la double peine ; c'est-à-dire à l'existence d'un lien trop étroit entre la sanction pénale prononcée par les tribunaux et un processus ultérieur d'expulsion* »³⁴³. Il a pu être proposé d'ériger la condamnation d'un étranger à une peine d'emprisonnement non pas en condition mais en critère de l'expulsion, en permettant à l'autorité administrative de prendre

³⁴¹ Article 5 de la **loi n°81-973 du 29 octobre 1981** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

³⁴² Nicole **QUESTIAUX**, J.O. Sénat, 23 sept. 1981, n° 44, p. 1564.

³⁴³ Michel **SUCHOD**, J.O. A.N., 1^{er} oct. 1981, n° 33, p. 1389.

cette mesure sans avoir à caractériser au surplus l'existence d'une menace à l'ordre public³⁴⁴, mais cette conception, qui ne correspondait guère à celle, très administrative, de l'expulsion, n'a pas prospéré.

166. Influence d'une condamnation pénale. – L'incidence d'une condamnation pénale ne doit pas être négligée. De façon générale, l'existence d'une condamnation pénale peut conduire l'administration à rejeter une demande qui lui avait été faite, de naturalisation par exemple³⁴⁵, ou à retirer un acte qu'elle avait accordé³⁴⁶. Ainsi, la dissimulation d'une condamnation correctionnelle justifie le retrait d'un décret de naturalisation³⁴⁷. De façon assez naturelle, c'est dans le contentieux de l'expulsion que l'influence de l'autorité judiciaire se fait la plus forte dès lors qu'elle repose sur des considérations d'ordre public qui, sans s'y résumer, empruntent largement à des éléments de nature pénale. La notion de menace grave à l'ordre public, condition *a minima* d'une mesure d'expulsion³⁴⁸, repose en effet sur une prise en compte des antécédents judiciaires de l'étranger concerné. Le droit pénal étant l'ultime barrière de l'ordre public, il est évident que sa violation caractérise de façon presque certaine l'existence d'une menace à l'ordre public dont la gravité sera fonction des circonstances. Il est donc extrêmement fréquent, pour ne pas dire systématique, que les arrêtés d'expulsion reposent à un degré ou à un autre sur la commission d'infractions pénales dont la gravité ou la réitération témoignent de la réalité de la menace que fait peser le séjour de l'étranger sur l'ordre public. Les juridictions administratives relèvent ainsi très fréquemment l'existence d'infractions « *répétées et de gravité croissante* »³⁴⁹.

³⁴⁴ Christian **BAECKEROOT**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3284.

³⁴⁵ **CE**, 30 juin 1967, *Sieur Djellali Abdelkader*, n° 64236, Rec., p. 289.

³⁴⁶ **CE**, sect., 22 avr. 1955, *Sieur Chanessian*, n° 4750, Rec., p. 207.

³⁴⁷ **CE**, 7 mai 1954, *Lipschultz*, n° 22793, Rec., tab., p. 794 ; **CE**, 18 déc. 1957, *Sieur Shamash*, n° 26586, Rec., p. 683.

³⁴⁸ Article L. 631-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 521-1].

³⁴⁹ **CE**, 6^e, 19 juin 1996, *M. Rusid X.*, n° 153192 (plusieurs vols simples ou avec effraction, tentatives de vol, falsification de documents administratifs, abus de confiance, faux et usage de faux en écriture privée, falsification de chèques et tentative d'évasion) ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 28 juin 2002, *M. Milboud X.*, n° 241052 (vol qualifié, tentative de vol qualifié, détention d'armes sans autorisation, vol avec port d'arme, participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un crime et recel d'un objet provenant d'un vol) ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 23 mai 2003, *M. Salah X.*, n° 244597 (proxénétisme aggravé, violences volontaires avec ou sous la menace d'une arme et coups et violences volontaires sur avocat ou officier public) ; **CE**, 6^e, 3 mars 2004, *Ministre de l'Intérieur, de*

La décision *Tabraoui* du 23 décembre 1987 constitue l'illustration parfaite de ce raisonnement, le juge estimant dans un considérant éloquent que l'intéressé « *s'est signalé depuis de nombreuses années par une longue série de vols, de violences et d'infractions diverses de gravité croissante contre les biens et contre les personnes [et] qu'en égard à la continuité, sur une aussi longue période, de l'attitude violente et asociale dont a commencé à faire preuve l'intéressé en 1974 et dont il ne s'est jamais départi, le ministre de l'Intérieur a pu légalement estimer que son expulsion constituait une nécessité impérieuse pour la sécurité publique* »³⁵⁰.

la Sécurité intérieure et des Libertés locales, n° 245574 (violences, vols simples et avec effraction, usage de documents administratifs contrefaits) ; **CAA** Paris, 3^e, 5 juill. 2000, *Ministre de l'Intérieur c. M. Bing Wang*, n° 99PA00879 (recel de documents administratifs falsifiés, exécution de travail clandestin, emploi d'étrangers non munis d'autorisation de travail, aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier en France d'étrangers et non déclaration de l'affectation d'un local à l'hébergement collectif) ; **CAA** Paris, 4^e, 27 sept. 2001, *Ministre de l'Intérieur*, n° 00PA00886 (vols simples ou aggravés, vols avec violence, violence volontaire avec arme et extorsion par violence, menaces sous condition) ; **CAA** Nantes, 3^e, 7 déc. 2001, *Ministre de l'Intérieur*, n° 00NT00687 (tentatives de vol avec effraction et usage de faux documents, puis trafic de stupéfiant malgré une première mesure d'expulsion) ; **CAA** Lyon, 4^e, 18 nov. 2003, *Ministre de l'Intérieur*, n° 99LY02202 (vol, rébellion et vol avec port d'arme) ; **CAA** Douai, 1^{re}, 6 août 2010, *M. A.*, n° 10DA00127 (soustraction à une obligation légale compromettant la santé, la sécurité, la moralité et l'éducation des enfants, violences habituelles envers un mineur de quinze ans suivies d'incapacité inférieure ou égale à huit jours, viol avec plusieurs circonstances aggravantes, agression sexuelle sur mineur de quinze ans par ascendant ou personne ayant autorité, corruption de mineurs de 15 ans et attentat à la pudeur commis sur mineur de 15 ans par ascendant ou personne ayant autorité) ; **CAA** Paris, 4^e, 23 sept. 2014, *M. B.*, n° 14PA00375 (viol sur un codétenu, importation et trafic de stupéfiants, transport et port prohibé d'armes, vol et contrebande de marchandise) ; **CAA** Paris, 9^e, 1^{er} déc. 2016, *M. B.*, n° 16PA01205 (vol en réunion, vol, rébellion outrage à une personne dépositaire de l'autorité publique, tentative de vol, aggravé par deux circonstances, extorsion par violence, menace ou contrainte de signature, promesse, secret, fonds, valeur ou bien, en récidive et récidive de conduite d'un véhicule sous l'emprise d'un état alcoolique) ; **CAA** Versailles, 1^{re}, 22 juin 2020, *M. C.*, n° 19VE00576 (port prohibé d'armes, violences sur sa compagne, menaces de mort réitérées) ; **CAA** Marseille, 9^e, 19 janv. 2021, *M. E.*, n° 20MA00248 (complicité de trafic de stupéfiants, importation non déclarée de marchandises prohibées, contrebande de marchandise, participation à une association de malfaiteurs, participation en récidive à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un délit puni de dix ans d'emprisonnement, trafic de stupéfiants en récidive et importation non déclarée de marchandises prohibées ou fortement taxées commises en bande organisée) ; **CAA** Bordeaux, 4^e, 30 mars 2021, *M. A.*, n° 20BX03340 (usage illicite, détention non autorisée, acquisition non autorisée, offre ou cession de produits stupéfiants, conduite d'un véhicule sans permis, recel de bien provenant d'un vol, complicité d'offre ou cession non autorisée de produits stupéfiants, refus, par le conducteur d'un véhicule, d'obtempérer à une sommation de s'arrêter, conduite de véhicule sans permis et sous l'empire d'un état alcoolique, vol aggravé et refus, par le conducteur d'un véhicule d'obtempérer à une sommation de s'arrêter et de se soumettre aux vérifications tendant à établir l'état alcoolique).

³⁵⁰ **CE**, 2^e et 10^e, 23 déc. 1987, *Tabraoui*, n° 80854, Rec., p. 430.

167. Le juge administratif voit inévitablement son office contraint par l’immixtion de son homologue pénal dans les contentieux des étrangers eu égard à l’autorité absolue de chose jugée qui peut s’attacher à ses décisions. Le Conseil d’État a ainsi reconnu qu’il appartenait au juge de l’excès de pouvoir, statuant sur la légalité des décisions prises en matière de séjour ou d’éloignement, de « *tenir compte de l’autorité absolue de la chose jugée qui s’attache aux constatations de fait mentionnées dans une décision définitive du juge pénal statuant sur le fond de l’action publique et qui sont le support nécessaire de son dispositif* »³⁵¹. Le procès administratif est donc pour partie tributaire des conclusions des décisions pénales qui se rapportent aux mêmes faits, ce qui limite bien évidemment la portée des débats et la marge d’appréciation du juge, qui ne peut qu’en constater la matérialité³⁵². Toutefois, cela ne transforme pas la juridiction administrative en simple chambre d’enregistrement des condamnations pénales prononcées par l’autorité judiciaire, car l’autonomie du droit administratif conduit à porter l’analyse sur d’autres éléments.

2. L’indépendance du juge administratif face au procès pénal

168. L’influence exercée par le juge pénal sur son homologue administratif est loin d’être absolue. Elle trouve en effet sa limite dans l’autorité des constatations de faits auxquelles elle procède et aux qualifications administratives qui en découlent.

169. Indifférence de l’action pénale. – Le résultat du procès administratif n’est pas irrémédiablement lié au sort de l’action pénale engagée à l’encontre de l’étranger concerné. Il est de jurisprudence constante que les jugements de relaxe ne s’imposent ni à l’autorité administrative, ni *a fortiori* à son juge³⁵³. Ainsi, la circonstance que les

³⁵¹ **CE**, 2^e et 6^e, 29 déc. 1997, *Meddaoui*, n° 150370, Rec., tab., p. 863 ; **CE**, 1^{re} et 6^e, 17 oct. 2014, *M. Mbilia-Andulu*, n° 365325, Rec., tab., p. 703 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2015, p. 450.

³⁵² **CE**, 2^e et 6^e, 6 mai 1988, *Ammouche*, n° 74507, Rec., p. 183.

³⁵³ **CE**, sect., 28 juill. 1999, *Groupement d’intérêt économique Mumm-Perrier-Jouet*, n° 188973, Rec., p. 257.

poursuites judiciaires contre le requérant ne soient pas achevées³⁵⁴ ou se soient terminées par le classement sans suite du dossier³⁵⁵ ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative fasse usage des pouvoirs autonomes dont elle dispose, non plus d'ailleurs que l'absence totale de poursuites³⁵⁶. Le juge administratif dispose d'une entière autonomie dans l'appréciation des faits qui lui sont soumis et peut considérer comme avérés des comportements qui n'ont pas été retenus par le juge répressif³⁵⁷. Sauf exception, l'absence de condamnation pénale au regard des faits retenus par l'administration est donc un moyen inopérant³⁵⁸. C'est le cas, en particulier, de l'absence de condamnation pour infraction aux règles relatives au séjour³⁵⁹.

170. Le Conseil d'État a eu l'occasion de réaffirmer sa jurisprudence dans le cadre du contentieux des sanctions administratives liées à l'emploi d'étrangers sans titre de travail ou de séjour dans une décision d'assemblée *SARL Super Coiffeur*³⁶⁰. Il a ainsi indiqué que, « *en principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'administration comme au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient, dans ce cas, à l'autorité administrative d'apprécier si les mêmes faits sont suffisamment établis et, dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction administrative. Il n'en va autrement que lorsque la légalité de la décision administrative est subordonnée à la*

³⁵⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 16 juin 1995, *Merturi*, n° 133838, Rec., tab., p. 786 ; **CE**, 2^e et 6^e, 25 sept. 1996, *Kazkaz*, n° 160374, Rec., tab., p. 872.

³⁵⁵ **CE**, 14 mars 1951, *Sieur Missir*, n° 97274, Rec., p. 159.

³⁵⁶ **TA** Lille, 10 nov. 1994, *Sedjerari*, Rec., tab., p. 943.

³⁵⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 24 mai 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Allaf*, n° 61418, Rec., tab., p. 711.

³⁵⁸ **CE**, 8 mars 1940, *Sieur Kaboloeff*, n° 64304, Rec., p. 95 ; **CE**, 7 mai 1952, *Époux Wajnyrb*, n° 9246, Rec., p. 226 ; **CE**, 18 nov. 1953, *Sieur Cohen*, n° 5021, Rec., p. 500 ; **CE**, 25 juin 1958, *Sieur Messoulam*, n° 5020, Rec., p. 383 ; **TA** Orléans, 13 déc. 1983, *De Oliveira*, Rec., p. 577.

³⁵⁹ **TA** Orléans, 13 déc. 1983, *De Oliveira*, Rec., p. 577.

³⁶⁰ **CE**, ass., 12 oct. 2018, *SARL Super Coiffeur*, n° 408567, Rec., p. 373 ; concl. Charles **TOUBOUL**, RFDA, 2018, p. 1161 ; note Benjamin **BLAQUIÈRE**, DA, 2019, n° 2, comm. n° 8 ; note Ludovic **CHAN-TUNG**, JCP A, 2019, n° 2141 ; note Gweltaz **EVEILLARD**, DA, 2019, n° 2, comm. n° 7 ; chron. Yannick **FAURE**, Charline **NICOLAS**, AJDA, 2018, p. 2390 ; chron. Mattias **GUYOMAR**, Gaz. pal., 2019, n° 5, p. 27 ; obs. Jean-Marc **PASTOR**, AJDA, 2018, p. 1991 ; note Carlo **SANTULLI**, RFDA, 2019, p. 333.

condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale, l'autorité de la chose jugée s'étendant alors exceptionnellement à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal». La même solution s'applique d'ailleurs aux décisions des juridictions pénales internationales³⁶¹. Cela conduit parfois le juge à analyser en profondeur la nature des faits qui lui sont soumis, qui se rapproche parfois significativement d'une qualification pénale, en vérifiant par exemple la présence ou non de l'élément intentionnel³⁶², voire s'y confond tout à fait lorsqu'un tel caractère conditionne la légalité de l'acte dont il a à connaître, notamment en matière d'extradition³⁶³ ou d'asile³⁶⁴. Les qualifications auxquelles se livre la juridiction administrative sont par ailleurs tout à fait inoffensives sur le plan pénal. La jurisprudence en déduit très justement que la constatation de violences conjugales retenue par le juge administratif pour annuler le refus de titre de séjour opposé au conjoint qui en a été victime ne donne pas à l'époux auquel ces actes sont imputés qualité pour former tierce opposition³⁶⁵.

171. L'autonomie de l'action administrative se manifeste également par une totale indifférence à l'égard de la sanction pénale prononcée par le juge. Peu importe donc que les faits retenus n'aient conduit qu'au prononcé d'un sursis³⁶⁶ ou que la décision fasse encore l'objet d'un pourvoi en cassation³⁶⁷. Procédant d'une logique identique, la jurisprudence administrative ne tient pas compte du devenir de ces condamnations et notamment pas du fait qu'elles aient fait l'objet d'une

³⁶¹ **CE**, 2^e et 7^e, 28 fév. 2019, *M. N.*, n° 414821, Rec., p. 43 ; note Manon **DOSEN**, DA, 2019, n° 5, comm. n° 27 ; note Emmanuel **AUBIN**, AJDA, 2019, p. 1352.

³⁶² **TA** Lille, 10 nov. 1994, *Zitouni*, Rec., tab., p. 943.

³⁶³ **CE**, ass., 15 fév. 1980, *Gabor Winter*, n° 17224, Rec., p. 87 ; note Charles **ROUSSEAU**, RGDIP, 1983, p. 229 ; **CE**, 2^e et 6^e, 30 avr. 1982, *Guarini*, n° 36189, Rec., p. 159 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, D., 1983, p. 48 ; note Daniel **MAYER**, François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1982, p. 580 ; note Charles **ROUSSEAU**, RGDIP, 1984, p. 294.

³⁶⁴ **CE**, 9^e et 10^e, 28 nov. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Bozkurt*, n° 389733, Rec., tab., p. 647.

³⁶⁵ **CAA** Lyon, 2^e, 16 déc. 2014, *M. B.*, n° 14LY02238, AJDA, 2015, p. 791.

³⁶⁶ **CE**, 3 juill. 1935, *Sieur Simoniello*, n° 38737, Rec., p. 757 ; **CE**, 31 janv. 1964, *Époux Bonjean*, n° 58246, Rec., p. 73.

³⁶⁷ **CE**, 6 mai 1949, *Sieur Stajkowski*, n° 89698, Rec., p. 204 ; **CE**, 16 oct. 1963, *Cottino*, n° 57192, Rec., tab., p. 945.

mesure de grâce³⁶⁸ ou bénéficié d'une amnistie³⁶⁹; simplement, l'administration ne pourra pas motiver sa décision par l'existence d'une condamnation pénale amnistiée³⁷⁰ ou à la suite d'une réhabilitation³⁷¹. Ces solutions ne doivent pas surprendre. Dès lors que les décisions administratives ne dépendent pas de l'existence d'une condamnation pénale, il est logique que le destin de cette dernière ne pèse pas sur la légalité des premières.

172. Dans un sens identique, la circonstance qu'un étranger ait été condamné pénalement n'emporte pas nécessairement une réaction de l'autorité administrative. Si l'absence de coloration pénale des agissements de l'intéressé n'interdit pas à la puissance publique d'en tirer des conséquences sur sa situation administrative, l'inverse est tout aussi vrai et les décisions prises à l'encontre d'un étranger ne peuvent l'être du seul fait qu'il a commis une ou plusieurs infractions. Il est en effet de jurisprudence constante que « *les infraction pénales commises par un étranger ne sauraient, à elles seules, justifier légalement une mesure d'expulsion et ne dispensent en aucun cas l'autorité compétente d'examiner, d'après l'ensemble des circonstances de l'affaire, si la présence de l'intéressé sur le territoire français est de nature à constituer une menace pour l'ordre ou le crédit public* »³⁷². Cette approche est évidemment transposable à d'autres actes que l'expulsion proprement dite et il a par exemple pu être jugé que la déchéance de nationalité procédait « *non de la peine elle-même ni de la condamnation, mais de la constatation par les autorités administratives compétentes que l'intéressée s'est livrée à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France* »³⁷³ ou encore, à propos d'un retrait de naturalisation, que « *l'appréciation à laquelle doit se livrer l'administration pour vérifier si les intéressés satisfont à cette condition ne saurait se*

³⁶⁸ **CE**, 21 oct. 1953, *Dame Grobar*, n° 9297, Rec., tab., p. 743 ; **CE**, 13 mai 1955, *Sieur Fancella*, n° 99508, Rec., p. 261.

³⁶⁹ **CE**, 23 janv. 1935, *Sieur Bragatto*, n° 33241, Rec., p. 89 ; **CE**, 7 mai 1952, *Époux Wajnyrb*, n° 9246, Rec., p. 226 ; **CE**, 18 nov. 1953, *Sieur Cohen*, n° 5021, Rec., p. 500 ; **CE**, 6 janv. 1956, *Ollar*, Rec., tab., p. 668 ; **CE**, 2^e et 10^e, 28 juill. 1989, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Kouame*, n° 81650, Rec., tab., p. 680.

³⁷⁰ **CE**, 14 nov. 1956, *Corradini*, Rec., tab., p. 717.

³⁷¹ **CE**, 2^e et 7^e, 21 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Hammami*, n° 447231, Rec., tab., p. 676.

³⁷² **CE**, ass., 21 janv. 1977, *Ministre de l'Intérieur c. Dridi*, n° 01333, Rec., p. 38 ; chron. Laurent **FABIUS**, Michèle **NAUWELAERS**, AJDA, 1977, p. 133 ; **CE**, 2^e et 7^e, 12 fév. 2014, *Ministre de l'intérieur c. M. Diarra Barrane*, n° 365644, Rec., p. 30.

³⁷³ **CE**, 9 mars 1955, *Demoiselle Pebacini*, n° 14165, Rec., p. 144.

limiter à rechercher si la personne en cause a fait l'objet d'une condamnation pénale »³⁷⁴. Depuis longtemps³⁷⁵, le juge doit ainsi s'assurer que l'autorité administrative « *ne s'est pas bornée à constater les condamnations pénales dont l'intéressé a fait l'objet mais a procédé à l'examen de la situation personnelle de ce dernier et de l'ensemble de son comportement* »³⁷⁶. Ces solutions s'imposent. D'une part, elles procèdent de l'exigence d'un examen individuel de la situation de l'étranger et de l'autonomie du droit administratif. La jurisprudence du Conseil d'État rappelle en effet de manière constante que l'appréciation des faits par l'administration doit, sauf lorsqu'elle constitue une condition légale, faire abstraction de leur qualification pénale³⁷⁷. D'autre part, l'automatisme de l'expulsion « *va à l'encontre du principe [...] selon lequel l'accomplissement d'une peine d'emprisonnement est censé permettre la réinsertion de l'intéressé dans la société* »³⁷⁸. Le comportement délictuel ou criminel d'un étranger ne constitue donc pas la condition d'une décision administrative déterminée mais un simple élément de fait intégré à une qualification plus générale, un indice certes d'autant plus déterminant que les infractions constatées seront graves ou récurrentes mais dont la portée ne doit pas être surestimée³⁷⁹.

173. De la même façon, l'administration peut tenir compte, pour la mise en œuvre d'une législation nouvelle, des condamnations pénales antérieures. Le Conseil d'État rappelle ainsi constamment que « *l'expulsion d'un étranger n'a pas le caractère d'une sanction, mais d'une mesure de police exclusivement destinée à protéger l'ordre et la sécurité publics* »³⁸⁰.

³⁷⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 10 janv. 1992, *Hammi*, n° 95099, Rec., p. 11 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JPC G, 1992, IV., n° 1138.

³⁷⁵ **CE**, sect., 11 juin 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Rezouk*, n° 32292, Rec., p. 226 ; chron. Bruno **LASSERRE**, Frédéric **TIBERGHEN**, AJDA, 1982, p. 583 ; note Bernard **PACTEAU**, Rev. adm., 1982, p. 390 ; **CE**, 2^e et 6^e, 3 fév. 1995, *Koné*, n° 119365, Rec., tab., p. 787.

³⁷⁶ **CAA** Lyon, 3^e, 9 fév. 2012, *M. Saba*, n° 11LY02343.

³⁷⁷ **CE**, 3 juill. 1935, *Sieur Simoniello*, n° 38737, Rec., p. 757 ; **CE**, 14 mars 1951, *Sieur Missir*, n° 97274, Rec., p. 159 ; **CE**, 21 oct. 1953, *Dame Grobar*, n° 9297, Rec., tab., p. 743.

³⁷⁸ Laurent **FABIUS**, Michèle **NAUWELAERS**, « Chronique générale de jurisprudence administrative française », AJDA, 1977, p. 134.

³⁷⁹ **CE**, 1^{re} et 6^e, 17 oct. 2014, *M. Mbilia-Andulu*, n° 365325, Rec., tab., p. 703 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2015, p. 450.

³⁸⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 20 janv. 1988, *Ministre de l'Intérieur c. Elfenzji*, n° 87036, Rec., p. 17 ; **CE**, 2^e et 6^e, 24 janv. 1994, *M'Barki*, n° 127546, Rec., p. 28 ; **CE**, 2^e et 6^e, 31 juill. 1996, *Sasorith*, n° 169703, Rec., tab., p. 937.

174. Enfin, mais cela ne doit pas surprendre, l'appréciation à laquelle peut se livrer le juge pénal sur la régularité d'un acte administratif ne lie pas le juge administratif dans son contrôle de légalité³⁸¹ et ne peut autoriser le juge judiciaire à faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative³⁸².

175. L'autonomie du droit administratif préserve donc la juridiction administrative d'une immixtion trop pressante de l'autorité judiciaire, qui trouve cependant à s'exercer à travers le phénomène de pénalisation du droit des étrangers.

B | L'influence croissante de l'autorité judiciaire à travers la pénalisation du droit des étrangers

176. Le phénomène de pénalisation du séjour fait l'objet d'une double logique : sanction des principaux intéressés en premier lieu (2.), elle s'étend également à ceux qui leur prêtent assistance (1.).

1. La pénalisation du concours au séjour irrégulier

177. Non content de sanctionner l'irrégularité du séjour, le droit pénal intervient également pour réprimer le concours qui pourrait lui être apporté, qu'il soit le fruit d'un comportement actif ou d'une simple négligence passive.

178. **Pénalisation judiciaire.** – La pénalisation du concours au séjour irrégulier est essentiellement judiciaire. La pénalisation de l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour d'étrangers en situation irrégulière provient du

³⁸¹ CE, prés. sect., 29 déc. 1993, *Zonaouki*, n° 137883, Rec., tab., p. 777.

³⁸² TC, 17 juin 1991, *Madbaoui*, n° 02657, Rec., p. 466 ; concl. Bernard STIRN, Gaz. pal., 2-4 août 1992, n° 215-217, p. 7 ; note Marie-Christine ROUAULT, LPA, 8 janv. 1992, n° 4, p. 11 ; note anonyme, Quot. jur., 8 oct. 1991, n° 121, p. 7 ; note anonyme, Quot. jur., 11 fév. 1992, n° 12, p. 5 ; TC, 17 janv. 1994, *Préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime c. Ben Ali Atia*, n° 02905, Rec., tab., p. 858.

décret-loi de 1938³⁸³. Repris dans des termes identiques par l'ordonnance du 2 novembre 1945³⁸⁴, ce qui deviendra le « délit de solidarité » va connaître un véritable essor à partir des années 1990 avant d'être inscrit dans le Code des étrangers³⁸⁵. Initialement instaurée afin de punir « *les réseaux organisés de passeurs, de transporteurs ou d'employeurs agissant à des fins lucratives* »³⁸⁶, l'infraction a progressivement été étendue à toute personne aidant l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger³⁸⁷. Le droit international n'impose pourtant pas de sanctionner l'aide désintéressée. Ainsi, la Convention pour l'application de l'accord de Schengen n'impose la sanction de l'aide que si elle implique une visée lucrative³⁸⁸. Le droit de l'Union est plus subtil et distingue l'objet de l'aide selon qu'il concerne l'entrée ou le séjour : si une directive de 2002 impose bien la sanction de toute personne aidant à l'entrée irrégulière d'un étranger, encore qu'une exemption soit possible « *dans les cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée* »³⁸⁹, l'aide au séjour irrégulier n'est sanctionnée que si elle témoigne de fins lucratives³⁹⁰. Las, le législateur n'a pas cru bon de limiter le périmètre de l'infraction aux exigences internationales et le droit pénal est longtemps demeuré indifférent au mobile du délinquant. Le délit s'est toutefois peu

³⁸³ Article 4 du **décret-loi du 2 mai 1938** sur la police des étrangers : « *Tout individu qui par aide directe ou indirecte aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sera puni* ».

³⁸⁴ Article 21 de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

³⁸⁵ Article L. 823-1 et suivants du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 622-1 et suivants].

³⁸⁶ Danièle **LOCHAK**, « L'immigration saisie par le droit pénal », in *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 703.

³⁸⁷ **Cass.**, crim., 16 oct. 1996, n° 95-81.875.

³⁸⁸ Article 27 alinéa 1 de la **Convention de Schengen du 19 juin 1990** d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes : « *Les Parties Contractantes s'engagent à instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'une Partie Contractante en violation de la législation de cette Partie Contractante relative à l'entrée et au séjour des étrangers.* »

³⁸⁹ Article 1 alinéa 2 de la **directive n° 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002** définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

³⁹⁰ Article 1 alinéa 1 de la **directive n° 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002** définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers : « *Chaque membre adopte des sanctions appropriées : [...] b) à l'encontre de quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État relative au séjour des étrangers.* »

à peu enrichi de différentes immunités, soit qu'elles soient d'origine législative, soit qu'elles aient été imposées par les normes constitutionnelles ou conventionnelles.

179. Si le législateur s'est originellement trouvé peu sensible au caractère désintéressé de l'aide apportée à l'étranger en situation irrégulière, il a néanmoins instauré certaines exceptions permettant au délinquant d'échapper à la sanction en cas d'aide au séjour irrégulier. C'est ainsi qu'il a tout d'abord exclu les ascendants, les descendants et les conjoints non séparés de l'étranger³⁹¹, puis les conjoints de ses ascendants et descendants, ses frères et sœurs et leurs conjoints³⁹², sauf s'ils sont séparés. Ces exemptions ne s'appliquent pas si l'étranger « *vit en état de polygamie ou lorsque cet étranger est le conjoint d'une personne polygame résidant en France avec le premier conjoint* »³⁹³, ce qui subordonne la sanction de l'intéressé à la situation maritale de l'étranger qu'il a aidé. L'immunité s'est ensuite étendue aux cas où « *l'acte reproché était, face à un danger actuel ou imminent, nécessaire à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique de l'étranger, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ou s'il a donné lieu à une contrepartie directe ou indirecte* »³⁹⁴. Cette condition de proportionnalité a cependant disparu à la faveur de la loi de 2012, qui a également pris en compte le caractère désintéressé de l'acte, sous réserve qu'il ne consiste, sans contrepartie directe ou indirecte, qu'à « *fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci* »³⁹⁵. Cette nouvelle immunité pouvait sembler revenir au but initial de l'infraction, mais son caractère fortement conditionné a pu être contesté.

³⁹¹ Article 25 de la **loi n° 96-647 du 22 juillet 1996** tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

³⁹² Article 12 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

³⁹³ Article 41 de la **loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006** relative à l'immigration et à l'intégration.

³⁹⁴ Article 28 de la **loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

³⁹⁵ Article 12 de la **loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012** relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

180. D'une part, elle ne s'applique qu'au séjour irrégulier : l'aide à l'entrée et à la circulation est toujours sanctionnée, « *quelles que soient la nature de cette aide et la finalité poursuivie* »³⁹⁶. D'autre part, elle est limitée à des prestations déterminées. Saisi de ces griefs, le Conseil constitutionnel a considéré, s'agissant du premier, que « *l'aide apportée à l'étranger pour sa circulation [n'avait] pas nécessairement pour conséquence, à la différence de celle apportée à son entrée, de faire naître une situation illicite* »³⁹⁷ et ne pouvait donc être sanctionnée dès lors qu'elle ne constituait que l'accessoire de l'aide au séjour irrégulier et était accomplie dans un but humanitaire, sauf à porter atteinte au principe de fraternité, nouvellement élevé au rang de norme constitutionnelle. À l'inverse, dès lors que l'aide à l'entrée irrégulière a pour conséquence nécessaire de faire naître une situation illicite, le Conseil a pu juger que le législateur n'avait pas nécessairement à instaurer une immunité pénale pour prendre en compte la finalité de l'acte³⁹⁸. S'agissant du second

³⁹⁶ **Cons. const.**, 6 juill. 2018, *M. Cédric H. et autre*, n° 2018-717/718 QPC ; note Michèle **BONNECHÈRE**, *Droit ouvrier*, 2019, p. 633 ; note Michel **BORGETTO**, *JCP G*, 2018, n° 30, p. 1487 ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, *Titre VII*, 2019, n° 2, p. 81 ; note Maria Rosaria **DONNARUMMA**, *RFDC*, 2019, p. 46 ; note Christelle **DE GAUDEMONT**, *Constitutions*, 2018, p. 341 ; note Paul **LIGNIÈRES**, *DA*, 2018, n° 8-9, p. 1 ; note Bertrand **MATHIEU**, *Constitutions*, 2018, p. 389 ; note Denis **MAZEAUD**, *JCP G*, 2018, n° 29, p. 1393 ; note Hélène **PAULIAT**, *JCP A*, 2018, n° 28, p. 4 ; chron. Jean-Baptiste **PERRIER**, *RFDC*, 2019, p. 179 ; note Xavier **PHILIPPE**, *RTDH*, 2019, p. 565 ; note Anne **PONSEILLE**, *Constitutions*, 2018, p. 399 ; note Dominique **ROUSSEAU**, *Gaz. Pal.*, n° 26, p. 12 ; note Jérôme **ROUX, D.**, 2018, p. 1856 ; note Jérôme **ROUX**, *AJDA*, 2018, p. 1781 ; note Claire **SAAS, D.**, 2018, p. 1894 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, *RFDA*, 2018, p. 959 ; note Vincent **TCHEN**, *AJDA*, 2018, p. 1786 ; note Guillaume **TUSSEAU**, *Rev. crit. DIP*, 2019, n° 1, p. 35 ; note Michel **VERPEAUX**, *RFDA*, 2018, p. 966.

³⁹⁷ **Cons. const.**, 6 juill. 2018, *M. Cédric H. et autre*, n° 2018-717/718 QPC ; note Michèle **BONNECHÈRE**, *Droit ouvrier*, 2019, p. 633 ; note Michel **BORGETTO**, *JCP G*, 2018, n° 30, p. 1487 ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, *Titre VII*, 2019, n° 2, p. 81 ; note Maria Rosaria **DONNARUMMA**, *RFDC*, 2019, p. 46 ; note Christelle **DE GAUDEMONT**, *Constitutions*, 2018, p. 341 ; note Paul **LIGNIÈRES**, *DA*, 2018, n° 89, p. 1 ; note Bertrand **MATHIEU**, *Constitutions*, 2018, p. 389 ; note Denis **MAZEAUD**, *JCP G*, 2018, n° 29, p. 1393 ; note Hélène **PAULIAT**, *JCP A*, 2018, n° 28, p. 4 ; chron. Jean-Baptiste **PERRIER**, *RFDC*, 2019, p. 179 ; note Xavier **PHILIPPE**, *RTDH*, 2019, p. 565 ; note Anne **PONSEILLE**, *Constitutions*, 2018, p. 399 ; note Dominique **ROUSSEAU**, *Gaz. Pal.*, n° 26, p. 12 ; note Jérôme **ROUX, D.**, 2018, p. 1856 ; note Jérôme **ROUX**, *AJDA*, 2018, p. 1781 ; note Claire **SAAS, D.**, 2018, p. 1894 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, *RFDA*, 2018, p. 959 ; note Vincent **TCHEN**, *AJDA*, 2018, p. 1786 ; note Guillaume **TUSSEAU**, *Rev. crit. DIP*, 2019, n° 1, p. 35 ; note Michel **VERPEAUX**, *RFDA*, 2018, p. 966.

³⁹⁸ **Cons. const.** 6 sept. 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, n° 2018-770 DC ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, *Titre VII*, 2019, n° 2, p. 81 ; note Jean-Philippe **DEROSIER**, *Constitutions*,

grief, le juge constitutionnel a considéré que la limitation de l'immunité à certaines prestations ne constituait pas « *une conciliation manifestement déséquilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* » sous réserve qu'elles n'excluent pas « *tout autre acte d'aide apportée dans un but humanitaire* »³⁹⁹.

181. Enfin, une dernière immunité, d'origine conventionnelle cette fois-ci⁴⁰⁰, est destinée à protéger les demandeurs d'asile et découle du principe d'immunité pénale. En effet, le principe « *réduit, du moins sur le plan juridique, l'impact pour les demandeurs d'asile [...] du dispositif pénal d'aide à l'entrée, au séjour ou au transit des étrangers en situation irrégulière* »⁴⁰¹ de telle sorte que « *ceux qui les aident à entrer ou à séjourner ne doivent pas être pénalement sanctionnés* »⁴⁰².

2018, p. 379 ; note Louis **IMBERT**, *Constitutions*, 2018, p. 421 ; note Pierre **MOUZET**, *AJDA*, 2018, p. 2401.

³⁹⁹ **Cons. const.**, 6 juill. 2018, *M. Cédric H. et autre*, n° 2018-717/718 QPC; note Michèle **BONNECHÈRE**, *Droit ouvrier*, 2019, p. 633 ; note Michel **BORGETTO**, *JCP G*, 2018, n° 30, p. 1487 ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, *Titre VII*, 2019, n° 2, p. 81 ; note Maria Rosaria **DONNARUMMA**, *RFDC*, 2019, p. 46 ; note Christelle **DE GAUDEMONT**, *Constitutions*, 2018, p. 341 ; note Paul **LIGNIÈRES**, *DA*, 2018, n° 8-9, p. 1 ; note Bertrand **MATHIEU**, *Constitutions*, 2018, p. 389 ; note Denis **MAZEAUD**, *JCP G*, 2018, n° 29, p. 1393 ; note Hélène **PAULIAT**, *JCP A*, 2018, n° 28, p. 4 ; chron. Jean-Baptiste **PERRIER**, *RFDC*, 2019, p. 179 ; note Xavier **PHILIPPE**, *RTDH*, 2019, p. 565 ; note Anne **PONSEILLE**, *Constitutions*, 2018, p. 399 ; note Dominique **ROUSSEAU**, *Gaz. Pal.*, n° 26, p. 12 ; note Jérôme **ROUX, D.**, 2018, p. 1856 ; note Jérôme **ROUX**, *AJDA*, 2018, p. 1781 ; note Claire **SAAS, D.**, 2018, p. 1894 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, *RFDA*, 2018, p. 959 ; note Vincent **TCHEN**, *AJDA*, 2018, p. 1786 ; note Guillaume **TUSSEAU**, *Rev. crit. DIP*, 2019, n° 1, p. 35 ; note Michel **VERPEAUX**, *RFDA*, 2018, p. 966.

⁴⁰⁰ Article 31 de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés** : « *Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.*

2. Les États Contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les États Contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires »

⁴⁰¹ Denis **ALLAND**, Catherine **TEITGEN-COLLY**, *Traité du droit de l'asile*, PUF, 2002, p. 137, n° 103.

⁴⁰² Denis **ALLAND**, Catherine **TEITGEN-COLLY**, *Traité du droit de l'asile*, PUF, 2002, p. 235, n° 164.

182. Ainsi le concours à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers est-il saisi par le droit pénal. Plus précisément encadré à la faveur de diverses évolutions d'origine législative ou constitutionnelle, le délit « *n'a pas été aboli* »⁴⁰³ et demeure encore une des manifestations les plus emblématiques de la pénalisation du droit des étrangers, davantage que ne l'est son équivalent administratif.

183. Pénalisation administrative. – La pénalisation du concours au séjour emprunte parfois la voie administrative. Il aurait été étonnant que la répression administrative demeure à l'écart d'une matière aussi fondamentalement liée à l'action étatique que le contentieux des étrangers. Le législateur a en effet institué des sanctions administratives visant à punir l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers. C'est le cas en matière de responsabilité des transporteurs.

184. Alors que l'ordonnance de 1945 ne prévoyait aucune disposition particulière à l'encontre des transporteurs, il est apparu aux pouvoirs publics que le seul fondement possible d'une sanction reposait sur le délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers, auquel les entreprises de transport échappaient en raison de leur personnalité morale. Incité par la Convention de Schengen à établir de telles sanctions⁴⁰⁴, le législateur a donc mis en place un système de répression administrative à travers la loi du 26 février 1992⁴⁰⁵. La sanction s'applique en cas de débarquement d'un passager étranger « *démuni du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité* »⁴⁰⁶. Là encore, classiquement, une dérogation est prévue pour protéger les demandeurs d'asile et les transporteurs ne

⁴⁰³ Danièle **LOCHAK**, « L'immigration saisie par le droit pénal », in *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 704.

⁴⁰⁴ Article 26 alinéa 2 de la **Convention de Schengen** : « *Les Parties Contractantes s'engagent, sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et dans le respect de leur droit constitutionnel, à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un État tiers vers leur territoire, des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis* ».

⁴⁰⁵ Article 3 de la **loi n° 92-190 du 26 février 1992** portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁴⁰⁶ Article L. 821-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 625-1].

peuvent être sanctionnés que s'il apparaît que la demande d'asile était manifestement infondée. Interrogé sur la portée de cette exonération, le Conseil constitutionnel a étonnamment considéré qu'elle « *ne saurait ainsi s'entendre comme conférant au transporteur un pouvoir de police aux lieu et place de la puissance publique* » dès lors qu'elle « *implique que le transporteur se borne à appréhender la situation de l'intéressé sans avoir à procéder à aucune recherche* »⁴⁰⁷. Si l'on peut demeurer perplexe sur la capacité d'un transporteur à évaluer, ne serait-ce que grossièrement, le caractère fondé d'une demande d'asile sans procéder à une quelconque recherche, il n'en demeure pas moins que le juge constitutionnel a admis les termes de cette exonération.

185. Comme toujours avec les sanctions administratives, c'est le juge administratif qui est compétent pour se prononcer sur leur légalité, de telle sorte que le champ répressif n'appartient pas exclusivement au juge judiciaire. Il arrive donc que le juge administratif s'immisce dans une matière pourtant naturellement dévolue à son homologue, même si l'inverse est, en contentieux des étrangers, beaucoup plus fréquent à travers la judiciarisation de l'éloignement.

2. La pénalisation du séjour irrégulier

186. Origine pénale. – C'est par le prisme du droit pénal que le contentieux des étrangers a connu ses premiers développements. Corollaire de l'émergence d'une réglementation propre aux étrangers tout

⁴⁰⁷ **Cons. const.**, 25 fév. 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 92-307 DC ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1992, n° 62, p. 173 ; note Michèle **BONNECHÈRE**, *Droit ouvrier*, 1992, p. 146 ; note Patrick **GAÏA**, *RFDC*, 1992, p. 311 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1992, p. 185 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *AJDA*, 1992, p. 656 ; note Danièle **LOCHAK**, *JDI*, 1992, p. 677 ; note Van Tuong **NGUYEN**, *JCP G*, 1992, n° 21848 ; note Marie-Christine **ROUAULT**, *Actualité législative Dalloz*, 1993, n° 19, p. 225 ; note Dominique **TURPIN**, *LPA*, 6 nov. 1992, p. 11.

au long du XIX^e siècle⁴⁰⁸ et au début du suivant⁴⁰⁹, la pénalisation du séjour irrégulier s'est en effet instituée pour sanctionner le non-respect d'un régime administratif alors essentiellement déclaratif, avant de connaître un fort développement à la fin des années 1930⁴¹⁰ à la faveur de réformes visant à faciliter l'éloignement des étrangers, notamment par la création des premières formes de rétention, dans des « *centres spéciaux* », afin « *d'assurer l'élimination rigoureuse des indésirables* »⁴¹¹. À ce stade, le juge judiciaire n'intervient pas dans le processus d'éloignement, qui demeure exclusivement administratif, mais joue pleinement son rôle dissuasif et répressif afin d'inciter les étrangers au respect d'un régime administratif de plus en plus contraignant.

187. Si l'ordonnance du 2 novembre 1945⁴¹² conforte la dimension administrative du droit des étrangers⁴¹³, elle ne met pas un terme à sa composante pénale et prévoit plusieurs dispositions de cette nature⁴¹⁴. Délit, le séjour irrégulier est transformé en contravention à la faveur du changement de Constitution⁴¹⁵ avant de retrouver son caractère délictuel en 1981⁴¹⁶. Les textes successifs ne remettent alors plus en cause le délit de séjour irrégulier, se contentant simplement d'en modifier la peine, à savoir un an d'emprisonnement potentiellement assortie d'une

⁴⁰⁸ **Loi du 1^{er} mai 1834** qui proroge celle du 21 avril 1832, relative aux réfugiés étrangers ; **Loi du 3 décembre 1849** sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France ; **Décret du 2 octobre 1888** relatif aux étrangers vivant en France ; **Loi du 8 août 1893** relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national.

⁴⁰⁹ **Décret du 2 août 1914** relatif aux mesures à prendre à l'égard des étrangers stationnés en France ; **Décret du 2 avril 1917** portant création d'une carte d'identité à l'usage des étrangers.

⁴¹⁰ **Décret-loi du 2 mai 1938** sur la police des étrangers ; **Décret du 12 novembre 1938** relatif à la situation et à la police des étrangers.

⁴¹¹ **Rapport** au Président de la République française, J.O. R.F., novembre 1938, p. 12921.

⁴¹² **Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

⁴¹³ Voir notamment le chapitre IV « De l'expulsion » : articles 23 et suivants.

⁴¹⁴ Voir le chapitre III, « Pénalités » : articles 19 et suivants.

⁴¹⁵ Article 28 de l'**ordonnance n° 58-1297 du 23 décembre 1958** modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux de police ; article 27 du **décret n° 58-1303 du 23 décembre 1958** modifiant diverses dispositions d'ordre pénal en vue d'instituer une cinquième classe de contraventions de police.

⁴¹⁶ Article 4 de la **loi n° 81-973 du 29 octobre 1981** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

interdiction du territoire français en cas de récidive, cette dernière condition disparaissant dès 1986⁴¹⁷.

188. Influence du droit de l'Union européenne. – La pénalisation du séjour va connaître un tempérament certain sous l'influence du droit de l'Union, à travers les arrêts de la Cour de justice *El Dridi* et *Achughbajian*. Saisie par la cour d'appel de Trente d'une question préjudicielle relative à la compatibilité de dispositions nationales pénalisant le séjour irrégulier avec la « directive retour »⁴¹⁸, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré, dans un arrêt *El Dridi*⁴¹⁹, que le droit de l'Union s'opposait à toute réglementation « *qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié* ». Le raisonnement suivi par la Cour marque ici par sa profonde logique : la directive impose aux États membres l'éloignement des étrangers en situation de séjour irrégulier⁴²⁰. À ce titre, lesdits États peuvent employer, dans le cadre d'un processus gradué, certaines mesures coercitives dans le seul but « *de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement* »⁴²¹. Or, l'emprisonnement ne permet pas de faciliter l'éloignement ; au contraire il « *produit l'effet inverse en retardant le retour de la personne dans son pays d'origine* »⁴²². L'emprisonnement d'un étranger sur le seul fondement de l'irrégularité de son séjour est donc contraire aux objectifs de la directive. Les autorités nationales n'ont toutefois pas semblé vouloir prendre en compte toutes les implications de cet arrêt⁴²³.

⁴¹⁷ Article 4 de la **loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁴¹⁸ **Directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁴¹⁹ **CJUE**, 1^{re}, 28 avr. 2011, *Hassen El Dridi alias Soufi Karim*, n° C-61/11.

⁴²⁰ Article 6 de la **directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁴²¹ Article 15 de la **directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁴²² C. **MURPHY**, « Politique étrangère et de sécurité commune. Arrêt « El Dridi » », *RDUE*, 2011, p. 469.

⁴²³ Patrick **HENRIOT**, « Dépenalisation du séjour irrégulier des étrangers : l'opiniâtre résistance des autorités française (De l'arrêt El Dridi à la loi du 31 déc. 2012) », *RVDH*, juin 2013, en ligne : [<http://journals.openedition.org/revdh/426>].

189. C'est pourquoi, saisie par la cour d'appel de Paris⁴²⁴, la Cour de justice a conforté sa position, appliquée cette fois à une réglementation française, l'article L. 621-1 du Code des étrangers. Dans un arrêt de grande chambre *Achughbaban*⁴²⁵, elle a ainsi rappelé qu'il lui appartenait « *de vérifier si cette directive s'oppose à une réglementation telle que l'article L. 621-1 du CESEDA dans la mesure où celle-ci est susceptible de conduire à un emprisonnement au cours de la procédure de retour régie par ladite directive* ». Au fond, peu importe que le séjour irrégulier soit pénalisé, fût-ce d'une peine d'emprisonnement, pourvu que cette dernière ne soit pas susceptible de perturber la procédure d'éloignement de l'étranger. Or, le délit de séjour irrégulier tel qu'énoncé à l'article L. 621-1 du Code est bien « *susceptible de faire échec à l'application des normes et des procédures communes établies par la directive 2008/115 et de retarder le retour, portant ainsi, à l'instar de la réglementation en cause dans l'affaire ayant conduit à l'arrêt El Dridi, pré cité, atteinte à l'effet utile de ladite directive* ». Si le gouvernement invoquait l'absence de condamnation effective à une peine d'emprisonnement du fait de l'emploi fait de l'infraction par les autorités de poursuite, chargées de classer sans suite les procédures uniquement fondées sur l'irrégularité du séjour « *afin notamment de laisser prospérer, le cas échéant, la procédure administrative d'éloignement du territoire susceptible d'être mise en œuvre* »⁴²⁶, la Cour n'a pas manqué d'insister sur la potentialité de l'emprisonnement. L'incompatibilité du texte ne découle pas de l'effectivité de l'emprisonnement mais de sa simple susceptibilité, de telle sorte que « *le simple fait que cet article soit « susceptible », par les dispositions qu'il contient, de conduire à une peine d'emprisonnement suffit à le regarder comme contraire au droit de l'Union* »⁴²⁷. Le délit de séjour irrégulier est donc contraire au droit de l'Union européenne mais, ainsi que l'indiquait le gouvernement, son ineffectivité calculée emporte que l'effet de l'inconventionnalité sur la compétence des juridictions judiciaire apparaît assez faible en pratique. Ce serait oublier la raison principale du maintien dans l'ordre juridique d'une infraction pourtant expressément délaissée des prétoires : la possibilité pour l'autorité de police judiciaire de placer les étrangers soupçonnés de séjour irrégulier en garde à vue. Cette procédure était en effet « *couramment*

⁴²⁴ CA Paris, 29 juin 2011, *A. Achughbaban*, n° B 11/02792.

⁴²⁵ CJUE, GC., 6 déc. 2011, *Alexandre Achughbabin c. Préfet du Val de Marne*, C-329/11.

⁴²⁶ **Circulaire du Garde des Sceaux du 12 mai 2011** relative à la portée de l'arrêt de la Cour de justice européenne (CJUE) du 28 avril 2011 portant sur l'interprétation des articles 15 et 16 de la directive 2008/115/CE, dite « directive retour ».

⁴²⁷ Patrick HENRIOT, « Garde à vue et séjour irrégulier : les enseignements de l'arrêt *Achughbaban* sont limpides... », *Gaz. pal.*, 2012, p. 227.

utilisée pour garder à portée de main les étrangers soupçonnés d'être démunis de titre de séjour »⁴²⁸, sur le fondement du délit de séjour irrégulier, afin de vérifier leur identité et leur situation, puis donnait lieu à l'abandon des poursuites pénales « *au profit de la procédure administrative d'éloignement* »⁴²⁹.

190. Or, si l'administration se prévaut de ce que « *le placement en garde à vue d'un étranger en situation irrégulière est non seulement compatible avec le droit de l'Union européenne mais concourt à la réalisation de l'objectif de la directive* »⁴³⁰, c'est qu'elle oublie que si la Cour de justice ne censure pas la garde à vue dans le cadre de la directive, « *c'est seulement parce qu'étant justement utilisée pour vérifier la régularité du séjour, elle intervient nécessairement en amont de l'application de la directive, laquelle ne débute qu'une fois que l'irrégularité du séjour a été mise en évidence, le cas échéant dans le cadre, précisément, d'une garde à vue* »⁴³¹. La Cour ne décerne aucun brevet de conventionalité à la garde à vue en matière de séjour irrégulier, elle l'ignore simplement car n'entrant pas dans le champ étroit de la directive. Surtout, l'administration oublie, dans son empressement à ne voir aucune contrariété entre le droit de l'Union et la procédure de garde à vue, que cette dernière est également soumise au droit interne. Or, l'article 62-2 du Code de procédure pénale réserve la garde à vue à la personne « *à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement* ». C'est donc par la conjonction du droit interne et du droit de l'Union que le séjour irrégulier se voit retranché de la procédure de garde à vue : préservé de l'emprisonnement par le droit de l'Union, puis soustrait incidemment de la garde à vue par le droit national. C'est cette position qu'a finalement entérinée la Cour de cassation, dans un avis du 5 juin 2012⁴³², puis dans deux arrêts du 5 juillet 2012⁴³³, considérant « *que le ressortissant d'un pays tiers, en séjour irrégulier en France, qui*

⁴²⁸ Danièle **LOCHAK**, « L'immigration saisie par le droit pénal », in *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 700.

⁴²⁹ Danièle **LOCHAK**, « L'immigration saisie par le droit pénal », in *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 701.

⁴³⁰ **Circulaire du Garde des Sceaux du 13 déc. 2011** relative à la portée de l'arrêt *Achughbabian* de la CJUE du 6 décembre 2011 portant sur la compatibilité de l'article L. 621-1 du CESEDA avec la directive 2008/115/CE dite directive retour.

⁴³¹ Patrick **HENRIOT**, « Garde à vue et séjour irrégulier : les enseignements de l'arrêt *Achughbabian* sont limpides... », *Gaz. pal.*, 2012, p. 228.

⁴³² **Cass.**, crim., avis, 5 juin 2012, n° 11-19.250 ; note Vincent **TCHEN**, *DA*, 2012, n° 8-9, comm. n° 74.

⁴³³ **Cass.**, civ. 1^{re}, 5 juill. 2012, n° 11-30.530 ; **Cass.**, civ. 1^{re}, 5 juill. 2012, n° 11-30.371.

n'encourt pas l'emprisonnement prévu par l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile lorsqu'il se trouve dans l'une ou l'autre situation exposée par la jurisprudence européenne précitée, ne peut être placé en garde à vue à l'occasion d'une procédure de flagrant délit diligentée de ce seul chef».

191. Le législateur est venu mettre un terme à cette situation en deux temps. D'une part, il a supprimé le délit de séjour irrégulier du Code des étrangers⁴³⁴. L'irrégularité du séjour demeure cependant pénalement sanctionnée. D'une part, le Code⁴³⁵ vise les infractions à certaines réglementations spéciales relatives à l'entrée et au séjour, soit qu'elles soient d'origine européenne⁴³⁶, soit qu'elles soient relatives à l'outre-mer⁴³⁷. D'autre part, le droit des étrangers⁴³⁸ sanctionne l'étranger, objet d'une quelconque mesure d'éloignement ou d'interdiction du territoire, qui « *se sera maintenu irrégulièrement sur le territoire français sans motif légitime, après avoir fait l'objet d'une mesure régulière de placement en rétention ou d'assignation à résidence ayant pris fin sans qu'il ait pu être procédé à son éloignement* ». D'autre part, il a institué, en remplacement de la garde à vue, une retenue pour vérification du droit au séjour. Celle-ci, « *duplication quasi-parfaite* »⁴³⁹ de la garde à vue, présente une différence majeure en ce qu'elle abandonne sa finalité pénale au profit d'une coloration ouvertement administrative tout en demeurant d'essence judiciaire : « *administrative par son objet mais judiciaire par son régime* »⁴⁴⁰, elle est une des manifestations de l'autre champ

⁴³⁴ **Loi n° 2012-1560 du 31 déc. 2012** relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

⁴³⁵ Articles L. 821-1, L. 831-2, L. 832-2 et L. 833-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 621-2].

⁴³⁶ **Convention de Schengen du 19 juin 1990 ; Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006** établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

⁴³⁷ Article L. 311-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 211-1].

⁴³⁸ Article L. 824-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 624-1].

⁴³⁹ Patrick **HENRIOT**, « Dépenalisation du séjour irrégulier des étrangers : l'opiniâtre résistance des autorités française (De l'arrêt El Dridi à la loi du 31 déc. 2012) », RVDH, juin 2013, en ligne : [<http://journals.openedition.org/revdh/426>].

⁴⁴⁰ Danièle **LOCHAK**, « L'immigration saisie par le droit pénal », in *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 702.

d’immixtion du juge judiciaire dans le contentieux des étrangers, celui de la judiciarisation de l’éloignement.

II | La substitution de l’autorité judiciaire à l’autorité administrative

192. Les différentes expériences législatives des années 1980-1990 se sont caractérisées par une véritable substitution de l’autorité judiciaire à l’autorité administrative. Si ces mécanismes n’ont pas prospéré s’agissant de la judiciarisation de l’éloignement (**A.**), le phénomène d’instrumentalisation de l’autorité judiciaire a, lui, largement perduré (**B.**).

A | L’intervention de l’autorité judiciaire dans le processus administratif d’éloignement

Les réformes des années 1980 ont conduit à réaffirmer la place de l’autorité judiciaire au sein des contentieux des étrangers à travers une véritable substitution du juge judiciaire à l’administration elle-même ; substitution qui prend autant la forme d’une pénalisation de l’éloignement (**1.**) que d’une participation des magistrats à un processus d’essence administrative (**2.**).

1. La judiciarisation de la reconduite à la frontière.

193. Introduction en 1981. – Premier champ d’intervention de l’autorité judiciaire dans l’éloignement des étrangers, la loi du 29 octobre 1981⁴⁴¹ a donné au juge judiciaire une compétence presque exclusive pour prononcer une reconduite à la frontière fondée sur l’irrégularité du séjour. L’article 19 de l’ordonnance de 1945 est réécrit et offre au juge pénal de condamner l’étranger séjournant irrégulièrement sur le territoire à une peine, facultative, de reconduite à la frontière. L’administration est donc privée de la faculté d’éloigner un étranger du seul fait de l’irrégularité de son séjour, pouvoir exclusivement conféré à l’autorité judiciaire au nom

⁴⁴¹ **Loi n° 81-973 du 29 oct. 1981** relative aux conditions d’entrée et de séjour des étrangers en France.

de l'amélioration des garanties offertes. Le projet de loi est défendu par Mme Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, qui résume ainsi l'esprit de la réforme : « *Il n'y aura plus de reconduction à la frontière des personnes en situation irrégulière que par la voie judiciaire, tout simplement parce que nous pensons qu'il s'agit d'une atteinte aux libertés et que l'autorité judiciaire qui en est la gardienne est normalement compétente en ce domaine. Une liberté ne se traite pas dans des bureaux, mais à une audience publique, devant une institution n'obéissant pas uniquement aux opportunités de l'heure, même si celles-ci sont respectables* »⁴⁴².

194. Les travaux parlementaires avaient même conduit le législateur à envisager la régularisation automatique de la situation administrative de l'étranger dans le cas où la juridiction ne prononcerait pas la reconduite à la frontière, expression peu commode par son imprécision et à laquelle il avait été proposé de substituer une obligation de délivrer une autorisation provisoire de séjour. Si cette alternative fut premièrement rejetée au motif que « *l'on ne rédige pas les textes législatifs de la même plume que certains arrêts du Conseil d'État* »⁴⁴³, elle sera finalement retenue dans le texte définitif, qui dispose que « *l'administration doit délivrer immédiatement une autorisation de séjour d'au moins six mois* » à l'étranger qui échapperait à la peine nouvellement instituée. L'exigence d'une régularisation systématique avait en effet semblé au Sénat constituer « *un empiètement de pouvoir très caractérisé de la part du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif* »⁴⁴⁴. Il est à noter que l'ensemble de ces mécanismes n'ont pas été étendus aux départements d'outre-mer, le législateur préférant maintenir, à titre transitoire, le précédent dispositif au regard des « *problèmes extrêmement graves que pose [l']immigration clandestine* »⁴⁴⁵ sur ces territoires.

195. Adopté dans un certain consensus au Sénat, ce « *transfert de compétence de l'administration en faveur de la juridiction pénale* »⁴⁴⁶ est assez vivement combattu à l'Assemblée nationale, quoique sans acharnement, l'opposition se bornant pour l'essentiel à demander la suppression de l'exclusivité accordée à l'autorité judiciaire. Il s'agit en effet à ses yeux de

⁴⁴² Nicole **QUESTIAUX**, J.O. A.N., 1^{er} oct. 1981, n° 33, p. 1392.

⁴⁴³ Michel **SUCHOD**, JO A.N., 1^{er} oct. 1981, n° 33, p. 1409.

⁴⁴⁴ Charles **DE CUTTOLI**, J.O. Sénat, 7 oct. 1981, n° 52, p. 1858.

⁴⁴⁵ Charles **DE CUTTOLI**, J.O. Sénat, 7 oct. 1981, n° 52, p. 1869.

⁴⁴⁶ Charles **DE CUTTOLI**, J.O. Sénat, 23 sept. 1981, n° 44, p. 1566.

« conserver au ministre de l'Intérieur le pouvoir de police pénal dont il dispose »⁴⁴⁷, car la décision d'éloignement « n'est pas seulement motivée par des considérations subjectives relatives à la personne de l'intéressé, mais aussi par des considérations générales plus larges telles que la situation de l'emploi »⁴⁴⁸, que l'administration est mieux à même d'apprécier. La modération de l'opposition au texte explique sans doute qu'il n'ait pas été déféré au Conseil constitutionnel. Cette absence de saisine a pu laisser planer le doute sur la constitutionnalité du dispositif imaginé par le législateur.

196. Abandon en 1986. – Renforcée dans les années suivantes⁴⁴⁹, la « pénalisation intégrale de la reconduite »⁴⁵⁰ n'a guère eu le temps de prospérer et est supprimée dès la loi du 9 septembre 1986⁴⁵¹ : la reconduite à la frontière échappe alors aux juridictions judiciaires au profit de l'autorité administrative, qui peut prendre des arrêtés de reconduite à la frontière. « Il s'agit fondamentalement d'une mesure de police administrative »⁴⁵², dont le détenteur naturel est évidemment le pouvoir exécutif. Le retour à la situation antérieure n'est pas contesté dans son principe et hormis les parlementaires communistes pour lesquels « seul le pouvoir judiciaire doit être compétent »⁴⁵³, l'opposition porte l'essentiel de ses critiques sur la diminution des garanties induite par ce changement. Au fond, « il ne s'agit pas d'opposer la procédure judiciaire à la procédure administrative, mais une procédure juridictionnelle, d'ordre judiciaire ou administratif, à une décision administrative »⁴⁵⁴ qui, parce qu'elle est exécutoire et susceptible d'une exécution d'office⁴⁵⁵, peut conduire l'étranger à être éloigné du territoire avant d'avoir pu former un recours. Le gouvernement ne s'émue pas de cette perspective et estime au contraire que « les difficultés seront moins nettes avec la procédure administrative

⁴⁴⁷ Antoine **GISSINGER**, J.O. A.N., 1^{er} oct. 1981, n° 33, p. 1408.

⁴⁴⁸ Jean **FOYER**, J.O. A.N., 1^{er} oct. 1981, n° 33, p. 1394.

⁴⁴⁹ **Loi n° 85-10 du 3 janvier 1985** portant dispositions d'ordre social.

⁴⁵⁰ Pierre **MAZEAUD**, Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, *Rapport remis au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, La documentation française, 2008, p. 80.

⁴⁵¹ Articles 4 et 5 de la **loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁴⁵² Charles **PASQUA**, J.O. A.N., 10 juill. 1986, n° 58, p. 3056.

⁴⁵³ Jacques **ROUX**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3258.

⁴⁵⁴ Jean-Pierre **MICHEL**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3255.

⁴⁵⁵ Article 12 de la **loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

qu'avec la procédure judiciaire car celle-ci souffrait de certaines insuffisances »⁴⁵⁶. Contestée par l'opposition, la loi n'est pas déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui s'en remet sur ce point à sa jurisprudence de 1980 pour affirmer que l'article 66 « *n'interdit pas au législateur de prévoir, sous des garanties appropriées, les mesures permettant à l'autorité administrative d'ordonner à un étranger se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français de quitter celui-ci* »⁴⁵⁷.

197. Ultimes débats. – Les années 1989-1990 sont celles des derniers débats sur la pénalisation. À l'occasion de la réforme de la reconduite à la frontière en 1989, le législateur avait prévu, tout en maintenant la prise de décision initiale dans le giron de l'administration, d'en confier le contrôle à l'autorité judiciaire. La loi disposait que « *l'arrêté de reconduite peut être contesté par l'étranger qui en fait l'objet devant le président du tribunal de grande instance ou son délégué, qui est saisi sans forme dans les vingt-quatre heures suivant la notification de l'arrêté préfectoral de reconduite et statue selon les formes applicables au référé dans un délai de quarante-huit heures* »⁴⁵⁸. Les justifications de ce choix sont assez nettement exposées lors du débat sur l'irrecevabilité opposée au texte. D'une part, il tient à la connexité des questions mises en jeu par la reconduite avec l'état des personnes, qui « *sont essentiellement des règles de droit civil* »⁴⁵⁹. D'autre part, la préférence accordée à l'autorité judiciaire est liée à son organisation, notamment à son maillage territorial et à l'existence de procédures de référé qui correspondent mieux à l'urgence que souhaite introduire le législateur dans le contentieux de la reconduite. Naturellement, l'opposition juge très durement cette évolution et condamne vivement « *un processus qui verrait le juge judiciaire, transformé en juge de l'excès de pouvoir, annuler, voire suspendre l'exécution de décisions administratives prises dans l'exercice du pouvoir de police* »⁴⁶⁰. C'est d'ailleurs le principal élément qui justifie la saisine du juge constitutionnel. De façon générale, il faut

⁴⁵⁶ Robert **PANDRAUD**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3258.

⁴⁵⁷ **Cons. const.**, 3 sept. 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 86-216 DC ; note Louis **FAVOREU**, RDP, 1989, p. 399 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1987, p. 120 ; note Bruno **GENEVOIS**, AJC, 1986, p. 436 ; note François **LOLOUM**, Patrick **NGUYEN DUY-TAN**, RSC, 1987, p. 566 ; note Roger **PINTO**, JDI, 1987, p. 289.

⁴⁵⁸ Article 10 de la **loi n° 89-548 du 2 août 1989** relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

⁴⁵⁹ François **COLCOMBET**, J.O. A.N., 30 mai 1989, n° 33, p. 1324.

⁴⁶⁰ Pierre **MAZEAUD**, J.O. A.N., 30 mai 1989, n° 33, p. 1323.

remarquer que l'ombre de l'inconstitutionnalité plane sur l'ensemble des débats, au point que le rapporteur du texte évoque un dispositif alternatif en cas de censure⁴⁶¹.

198. Le Conseil constitutionnel a déclaré cette solution contraire au principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel la juridiction administrative est seule compétente pour connaître de l'annulation ou de la réformation des décisions prises par les autorités exécutives dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique⁴⁶². Certes, la jurisprudence constitutionnelle admet que le législateur constitue des blocs de compétence dans les « *matières réservées par nature à l'autorité judiciaire* » ou « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* ». Aucune de ces considérations n'a pourtant pu être retenue en l'espèce. Il est évident en effet que la reconduite à la frontière n'entre pas dans la compétence naturelle du juge judiciaire. La question pouvait en revanche se poser de savoir si la bonne administration de la justice ne permettait pas de concevoir un transfert de compétence en ce sens. Il est vrai que la notion, assez mal définie, pouvait sembler suffisamment permissive pour laisser croire à une marge d'appréciation étendue du législateur. Le ministre de l'Intérieur de l'époque considérait pour sa part que « *s'il existe bien un domaine dans lequel la bonne administration de la justice exige ce genre de mesure, il est facile d'établir que c'est celui-là* »⁴⁶³. La lecture de la délibération du Conseil permet d'apprendre qu'« *une bonne administration de la justice, c'est le bloc de compétence* »⁴⁶⁴, ce qui dévoile assez mal les contours d'une notion qui sert justement à justifier la constitution de blocs de compétence. Il n'existe donc pas de réelle définition de ce qu'est une bonne administration de la justice et le juge constitutionnel semble procéder par faisceau d'indices, en prenant en compte divers éléments qui peuvent se répartir en deux ensembles : la capacité structurelle des ordres de juridiction à absorber un contentieux et leur aptitude substantielle à bien le traiter. À ce titre, la

⁴⁶¹ Michel **SUCHOD**, J.O. A.N., 2 juill. 1989, n° 57, p. 2856.

⁴⁶² **Cons. const.**, 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, n° 89-261 DC ; note Jacques **CHEVALLIER**, AJDA, 1989, p. 619 ; note Bruno **GENEVOIS**, AIJC, 1989, p. 510 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1989, p. 691 ; note Filali **OSMAN**, Gaz. pal., 25-27 février 1990, p. 2 ; note Xavier **PRÉTOT**, D., 1990, p. 161.

⁴⁶³ Pierre **JOXE**, J.O. A.N., 2 juill. 1989, n° 57, p. 2857.

⁴⁶⁴ Robert **BADINTER**, in *Compte-rendu de la séance du Conseil constitutionnel*, 28 juillet 1989, p. 24.

solution diffère selon les spécificités de chaque matière, mais il a été jugé, pour le contentieux de la reconduite, que « *cette exigence, qui peut être satisfaite aussi bien par la juridiction judiciaire que par la juridiction administrative, ne saurait à elle seule autoriser qu'il soit porté atteinte à un principe de valeur constitutionnelle* ».

199. Le législateur a donc été conduit à abandonner l'intervention du juge judiciaire au profit de son homologue administratif⁴⁶⁵. À partir de ce moment, la répartition des compétences demeure, de façon générale, assez similaire et ne subira plus d'évolution de principe. Néanmoins, l'idée d'une juridictionnalisation complète du processus d'éloignement ne sombre pas définitivement car, à l'occasion du débat sur le nouveau régime de contestation des arrêtés de reconduite à la frontière, le groupe communiste dépose un amendement disposant que « *lorsqu'un étranger fait l'objet d'une proposition de reconduite à la frontière, le préfet saisit le président du tribunal administratif* »⁴⁶⁶. Le mécanisme ne prospère bien sûr pas en ce qu'il promet selon le rapporteur « *une tout autre conception de la procédure de reconduite à la frontière* »⁴⁶⁷.

200. Éphémère, l'intervention du juge judiciaire dans la reconduite à la frontière n'a pas permis d'en retirer les bénéfices escomptés. Organisée initialement pour assurer une meilleure protection aux étrangers à travers la garantie offerte par le juge judiciaire au détriment de l'arbitraire supposé de l'autorité administrative, la judiciarisation de la reconduite semble avoir donné lieu à une pratique juridictionnelle automatisée, caractérisée par une politique pénale consistant à « *requérir systématiquement la reconduite à la frontière et [à] interjeter appel des décisions qui ne feraient pas droit à ces réquisitions* »⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Article 1^{er} de la **loi n° 90-34 du 10 janvier 1990** modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁴⁶⁶ **J.O. A.N.**, 21 nov. 1989, p. 5465.

⁴⁶⁷ Michel **SUCHOD**, **JO A.N.**, 22 nov. 1989, n° 94, p. 5465.

⁴⁶⁸ Danièle **LOCHAK**, « L'immigration saisie par le droit pénal », in *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 695.

2. La judiciarisation des procédures administratives

201. Procédure d'expulsion. – L'intervention de l'autorité judiciaire au sein du processus d'éloignement se manifeste également dans la procédure d'expulsion à travers les commissions d'expulsions, chargées de rendre leur avis sur les décisions d'expulsion projetées par l'État en dehors de cas d'urgence absolue. À partir de 1981, la commission d'expulsion est en effet majoritairement composée de magistrats de l'ordre judiciaire, à savoir le président du tribunal judiciaire du chef-lieu du département ou un magistrat qu'il désigne, un magistrat désigné par l'assemblée générale de cette même juridiction et un magistrat administratif. Cette composition traduit le souhait du législateur de conférer à la commission « *un véritable caractère juridictionnel* »⁴⁶⁹ même si, évidemment, ce « *n'est pas une juridiction [mais] un organisme qui donne un avis à l'administration* »⁴⁷⁰. Il est vrai qu'il ne manque à ses avis que l'autorité de chose jugée pour que la commission puisse être regardée comme un organe juridictionnel, car outre sa composition, sa procédure est également « *quasi juridictionnelle* »⁴⁷¹ et comprend une audience publique ainsi que l'assistance d'un conseil. Ainsi, même si les magistrats judiciaires s'insèrent dans un cadre classiquement administratif, leur origine comme leur situation majoritaire conduisent à conférer à la commission d'expulsion une coloration judiciaire assez marquée.

202. La mainmise de l'autorité judiciaire sur la procédure d'expulsion est d'autant plus remarquable que les pouvoirs conférés à la commission sont, au départ, très importants. La loi du 29 octobre 1981 fait en effet le choix d'un avis conforme, qui interdit, s'il est négatif, l'expulsion de l'étranger. Seule « *une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou pour la sécurité publique* »⁴⁷² permet à l'administration, en cas d'urgence absolue, de s'émanciper de l'avis de la commission pour prendre un arrêté d'expulsion à l'encontre d'un étranger majeur.

⁴⁶⁹ Raymond FORNI, J.O. A.N., 1^{er} oct. 1981, n° 33, p. 1414.

⁴⁷⁰ Nicole QUESTIAUX, J.O. A.N., 1^{er} oct. 1981, n° 33, p. 1414.

⁴⁷¹ Nicole QUESTIAUX, J.O. Sénat, 23 sept. 1981, n° 44, p. 1562.

⁴⁷² Article 5 de la loi n° 81-973 du 29 oct. 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

203. Rapidement néanmoins, cet organe est ramené à un rôle consultatif plus traditionnel, le législateur estimant dès la législature suivante qu'« une *commission qui n'a en rien un rôle juridictionnel ne doit pas lier le pouvoir administratif* »⁴⁷³. Là où, en 1981, l'expulsion était perçue comme « *l'arme absolue contre l'étranger* »⁴⁷⁴, dont le pouvoir exécutif ne devait faire qu'une utilisation très parcimonieuse, le gouvernement de 1986 considéra au contraire que « *l'autorité administrative devait être restaurée dans ses prérogatives normales et que l'autorité ne devait pas être transférée à tel ou tel comité dont la représentativité n'était pas toujours évidente* »⁴⁷⁵.

204. Si, en 1989, la majorité se rallie à la thèse administrativiste, elle n'abandonne pas la volonté d'intégrer autant que possible le juge judiciaire au processus d'éloignement. L'avis conforme de la commission d'expulsion est donc rétabli⁴⁷⁶.

205. Enfin, la loi du 24 août 1993⁴⁷⁷ met un terme aux hésitations du législateur en confortant définitivement le rôle purement consultatif de la commission.

206. Procédure d'extradition. – Initialement conçue comme un produit de la diplomatie, l'extradition a, au cours du XIX^e siècle, pris une coloration nettement judiciaire.

207. La loi du 10 mars 1927 prend acte de cette évolution en soumettant le pouvoir d'extrader un étranger à l'avis conforme de la chambre d'accusation de la Cour d'appel dans le ressort duquel l'intéressé a été arrêté⁴⁷⁸. Le choix de cette consultation procède de la recherche du législateur d'une « *juridiction présentant des garanties d'autorité, de lumière, de compétence* »⁴⁷⁹, ainsi que de la comparaison avec les systèmes pratiqués à

⁴⁷³ Robert **PANDRAUD**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3285.

⁴⁷⁴ Nicole **QUESTIAUX**, J.O. Sénat, 23 sept. 1981, n° 44, p. 1564.

⁴⁷⁵ Robert **PANDRAUD**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3283.

⁴⁷⁶ Article 12 de la **loi n° 89-548 du 2 août 1989** relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

⁴⁷⁷ Article 16 de la **loi n° 93-1027 du 24 août 1993** relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

⁴⁷⁸ Article 14 de la **loi du 10 mars 1927** relative à l'extradition des étrangers.

⁴⁷⁹ Joseph **VALLIER**, J.O. Sénat, 10 déc. 1926, n° 135, p. 1734.

l'étranger, qui font tous intervenir à un degré ou à un autre une autorité judiciaire. Il s'agit donc, en définitive, de « *mettre fin, par l'institution d'une procédure judiciaire, [...] à l'arbitraire qui caractérise la procédure administrative* »⁴⁸⁰.

208. Alors que les travaux parlementaires laissaient entrevoir une procédure exclusivement judiciaire, la jurisprudence du Conseil d'État a rapidement rappelé son caractère administratif⁴⁸¹, au point de s'interroger sur la juridiction compétente pour connaître de l'action en responsabilité du fait de la détention de l'étranger décidée par le Procureur⁴⁸², que le Tribunal des conflits attribuera assez logiquement à l'autorité judiciaire⁴⁸³. Il faut cependant noter que l'avis favorable de la chambre ne lie aucunement le Gouvernement quant à sa décision d'extrader ou non l'étranger ; simplement, il la permet et ne suffit d'ailleurs pas à la justifier⁴⁸⁴. L'extradition apparaît donc comme une procédure mixte, administrative par nature mais judiciaire par construction. Cette hybridation a naturellement connu certaines variations.

209. Initialement, le Conseil d'État refusait de connaître de l'avis de la chambre d'accusation⁴⁸⁵, se bornant simplement à vérifier son existence⁴⁸⁶. Cette situation n'était guère satisfaisante dès lors que la jurisprudence considérait que les moyens tirés des motifs de l'extradition ne pouvaient être formulés que devant la chambre et échappaient en conséquence au contrôle du juge administratif⁴⁸⁷. Ce n'est qu'en 1977 que, par une importante décision d'assemblée *Astudillo Calleja*, le Conseil d'État a estimé que l'intervention de la chambre ne faisait pas obstacle à l'exercice de son propre contrôle sur les motifs et censuré le but politique de l'extradition⁴⁸⁸.

⁴⁸⁰ René **RENOULT**, J.O. Sénat, 10 déc. 1926, n° 135, p. 1735.

⁴⁸¹ **CE**, ass., 28 mai 1937, *Sieur Decerf*, n° 54631, Rec., p. 534 ; note Pierre **LAROQUE**, S., 1937, III, p. 73 ; voir *infra* n° 658 et s.

⁴⁸² **CE**, 2^e et 6^e, 12 oct. 1983, *Azéggué*, n° 37978, Rec., p. 408.

⁴⁸³ **TC**, 14 mai 1984, *Azéggué*, n° 02326, Rec., tab., p. 621.

⁴⁸⁴ **CE**, sect., 17 juin 1983, *Affatigato*, n° 28115, Rec., p. 263.

⁴⁸⁵ **CE**, ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, n° 16690, Rec., p. 291 ; concl. Maxime **LETOURNEUR**, RDP, 1952, p. 784.

⁴⁸⁶ **CE**, ass., 18 nov. 1955, *Sieur Pétales*, Rec., p. 548.

⁴⁸⁷ **CE**, 5 janv. 1957, *Sieur Popov*, n° 40096, Rec., p. 13 ; **CE**, 8 janv. 1964, *Dedoff*, n° 58873, Rec., tab., p. 958.

⁴⁸⁸ **CE**, ass., 24 juin 1977, *Astudillo Calleja*, n° 01591, Rec., p. 290.

210. Le contrôle du juge administratif sur cette étape de la procédure demeure limité. Si le juge accepte, dans un premier temps, de connaître de la régularité de la composition de la chambre, il se refuse à examiner la légalité des actes qui fixent cette composition, qu'il assimile à des actes de fonctionnement du service public de la justice⁴⁸⁹. À cette époque, il admet également les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure suivie devant la chambre⁴⁹⁰. Cet axe de contestation s'est éteint à partir de la décision d'assemblée du 26 septembre 1984, *Lujambio Galdeano*, qui juge « *tout moyen de forme ou de procédure touchant à l'avis de la chambre d'accusation échappe à la compétence du Conseil d'État, saisi d'un recours contre le décret d'extradition, alors même qu'il n'aurait pas été articulé devant la Cour de cassation* »⁴⁹¹. La décision tire les conséquences de ce que la Cour de cassation « *a soudainement accepté* »⁴⁹² d'examiner un pourvoi dirigé contre l'avis de la chambre⁴⁹³.

211. Naturellement, cela ne décharge pas le juge administratif du contrôle de la régularité du décret, qui dépend notamment de l'existence de l'avis de la chambre, lorsqu'il est nécessaire⁴⁹⁴. Les mesures d'exécution du décret, c'est-à-dire la remise de l'étranger à l'État requérant, demeurent pareillement de la compétence du Conseil d'État⁴⁹⁵. En revanche, tous les vices de forme ou de procédure susceptibles d'entacher l'avis de la chambre échappent à la compétence de la juridiction administrative⁴⁹⁶, ce qui inclut par exemple l'ordre de recherche destiné à assurer la comparution de l'intéressé devant la chambre⁴⁹⁷. Il en va de même, ce qui est déjà plus surprenant, de la validité du consentement de l'étranger à son extradition⁴⁹⁸. De façon générale, le Conseil d'État ne contrôle pas

⁴⁸⁹ CE, ass., 7 juill. 1978, *Croissant*, n° 10079, Rec., p. 292 ; chron. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, Hervé ROBINEAU, AJDA, 1978, p. 559 ; note Jean-François PRÉVOST, RGDIP, 1979, p. 853 ; note David RUZIÉ, JDI, 1979, p. 90.

⁴⁹⁰ CE, 23 sept. 1983, *Capusso*, n° 52472, Rec., p. 368 ; note Jérôme CHAPUISAT, AJDA, 1983, p. 692 ; chron. François JULIEN-LAFFÈRIÈRE, Droit social, 1984, p. 35 ; note Charles ROUSSEAU, Rev. crit. DIP, 1984, p. 511.

⁴⁹¹ CE, ass., 26 sept. 1984, *Lujambio Galdeano*, n° 62847, Rec., p. 307.

⁴⁹² René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd., 2001, Montchrestien, p. 984, n° 1176.

⁴⁹³ Cass., crim., 17 mai 1984, *Dore*, D., 1984, p. 536.

⁴⁹⁴ CE, 2^e et 6^e, 23 sept. 1988, *Brigandi*, n° 95557, Rec., p. 311.

⁴⁹⁵ CE, 2^e et 6^e, 29 juill. 1994, *Saniman*, n° 156288, Rec., p. 388.

⁴⁹⁶ CE, 2^e et 6^e, 24 janv. 1990, *Martinez de la Fuente*, n° 109223, Rec., tab., p. 775.

⁴⁹⁷ TC, 6 mars 1989, *Olympio*, n° 02552, Rec., p. 292.

⁴⁹⁸ CE, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Zemeli*, n° 248353, Rec., tab., p. 814.

l'appréciation faite par la chambre des conditions légales de l'extradition⁴⁹⁹.

B | L'instrumentalisation de l'autorité judiciaire dans le processus d'éloignement

212. Interdiction du territoire français. – C'est encore le droit pénal qui va permettre au juge judiciaire de s'immiscer dans le processus d'éloignement des étrangers, à travers la peine d'interdiction du territoire français, qui peut être prononcée en cas d'atteinte au crédit de l'État⁵⁰⁰, progressivement étendue au port d'arme en réunion⁵⁰¹, au trafic de stupéfiants⁵⁰² puis à de nombreuses infractions, très diverses, à tel point qu'aujourd'hui, « rien que dans le code pénal, il en figure près de deux cents »⁵⁰³. Peine complémentaire pour les infractions contraventionnelles et criminelles, principale en matière délictuelle, elle s'insérait particulièrement bien dans le dispositif de pénalisation du séjour et son automaticité avait même été envisagée en cas de récidive, solution finalement abandonnée au motif que « la diversité des situations peut conduire les tribunaux à ne pas souhaiter aller aussi loin »⁵⁰⁴.

213. L'interdiction du territoire français vise, comme son nom l'indique, à interdire le maintien de l'étranger sur le territoire national en ce qu'elle « entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion »⁵⁰⁵ ; en cela elle « est

⁴⁹⁹ CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *M. Diaby*, n° 386007, Rec., tab., p. 712.

⁵⁰⁰ **Loi du 12 février 1924** remplaçant la loi du 3 février 1893 et réprimant les atteintes au crédit de l'État ; **Loi du 18 août 1936** portant abrogation de la loi du 12 février 1924 et réprimant les atteintes au crédit de la nation.

⁵⁰¹ **Ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960** modifiant certaines dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et des codes de justice militaire pour l'armée de terre et pour l'armée de mer en vue de faciliter le maintien de l'ordre, la sauvegarde de l'État et la pacification de l'Algérie.

⁵⁰² **Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970** relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses.

⁵⁰³ Claire SAAS, « Interdictions judiciaires du territoire français », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2015 ; voir aussi : Jean-Louis GUERRIVE, « Double peine » et police des étrangers, D., 2002, p. 829.

⁵⁰⁴ Nicole QUESTIAUX, J.O. Sénat, 7 oct. 1981, n° 52, p. 1860.

⁵⁰⁵ Article 131-30 du **Code pénal**.

matériellement une mesure d'éloignement du territoire français »⁵⁰⁶. Elle ne l'est d'ailleurs pas que matériellement, car son origine pénale dissimule mal sa finalité administrative et sa nature juridique n'est pas dépourvue d'ambiguïté. Ainsi, en droit interne, le Code des étrangers la classe parmi les « mesures d'éloignement » visées dans son livre VI, aux côtés de l'obligation de quitter le territoire français, de l'interdiction de circulation sur le territoire français et de l'expulsion, qui sont toutes des mesures administratives. De même le Conseil d'État a-t-il pu juger⁵⁰⁷ que l'exécution d'une interdiction du territoire français, pourtant décidée par le juge judiciaire, ne pouvait s'émanciper du respect de la procédure administrative non-contentieuse, à savoir du respect du contradictoire prévu par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000⁵⁰⁸, aujourd'hui codifié à l'article L. 122-1 du Code des relations entre le public et l'administration. Cette difficulté à définir la nature exacte de l'interdiction du territoire français trouve également écho dans le droit européen des droits de l'Homme. La Commission européenne des droits de l'Homme a considéré, saisie de la compatibilité d'une interdiction avec l'article 7 de la Convention, que « *la mesure d'expulsion doit être considérée comme une mesure de police à laquelle le principe de non-rétroactivité énoncé à l'article 7 de la Convention ne s'applique pas* »⁵⁰⁹. La même logique a été suivie par la Cour européenne des droits de l'Homme s'agissant, cette fois-ci, de l'article 6 de la Convention. Dans un arrêt *Maaonia c. France* du 5 octobre 2000⁵¹⁰, elle a eu à se prononcer sur la qualification de l'interdiction du territoire français au regard de la Convention et a jugé qu'elle « *constitue, par sa nature, une mesure de prévention spécifique en matière de police des étrangers et ne porte pas sur le bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre le requérant* ». À ce titre, elle précise que l'origine judiciaire de la mesure « *ne saurait changer son caractère essentiellement préventif* ». Ainsi l'interdiction du territoire français n'apparaît pas autrement que comme un moyen différent de parvenir à l'éloignement d'un étranger. Indépendamment de son caractère pénal, elle constitue un

⁵⁰⁶ François **FOURMENT**, « L'interdiction du territoire français : peines perdues », AJ pénal, 2008, p. 12.

⁵⁰⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 29 oct. 2007, *Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c. Bendiaosbvil*, n° 304411, Rec., tab., p. 889.

⁵⁰⁸ **Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000** relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁵⁰⁹ **Commission EDH**, 6 déc. 1991, *Demraoui c. France*, n° 16725/90 ; **Commission EDH**, 26 fév. 1997, *Renna c. France*, n° 32809/96.

⁵¹⁰ **Cour EDH, GC.**, 5 oct. 2000, *Maaonia c. France*, n° 39652/98.

véritable démembrement de l'action administrative et marque bien l'immixtion de l'autorité judiciaire dans l'éloignement des étrangers, par des « *compétences concurrentes de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire* » et l'« *absence de frontière perceptible entre la répression pénale et la prévention des atteintes à l'ordre public* »⁵¹¹. Cette utilisation du droit pénal, parmi d'autres, « *conduit à étendre son action à de simples fonctions de l'administration et, par conséquent, à le détacher de la protection de valeurs sociales pour le transformer en auxiliaire administratif* »⁵¹².

214. Assez logiquement, le prononcé d'une interdiction du territoire français ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative décide parallèlement de procéder à l'éloignement de l'intéressé⁵¹³ ou, ce qui revient pratiquement au même, de mettre un terme à son séjour⁵¹⁴. Cela peut d'ailleurs constituer le motif d'un refus d'assignation à résidence⁵¹⁵. Le juge administratif voit cependant son office contraint par l'existence de cette condamnation, car il doit « *s'abstenir de prendre toute mesure d'exécution qui serait en contradiction avec l'interdiction du territoire français* »⁵¹⁶. Cela fait notamment obstacle à l'intervention du juge du référé-liberté, sauf à ce que le jugement pénal ait été privé de son caractère exécutoire par l'introduction d'un pourvoi en cassation⁵¹⁷. Le recours dirigé contre une mesure d'éloignement qui procède uniquement d'une décision judiciaire est d'ailleurs irrecevable⁵¹⁸, contrairement à celui dirigé contre les actes qui en sont détachables, comme la liste des lieux frappés d'interdiction⁵¹⁹ ou la décision fixant le pays de destination⁵²⁰. Le phénomène de substitution est donc complet.

⁵¹¹ Jean-Louis **GUERRIVE**, « « Double peine » et police des étrangers », D., 2002, p. 829.

⁵¹² Ludivine **RICHEFEU**, *Le droit pénal face à la migration transfrontalière*, thèse Paris I, 2018, p. 31, n° 34.

⁵¹³ **CE**, sect., 28 juill. 2000, *Préfet de police c. Diagola*, n° 210367, Rec., p. 340.

⁵¹⁴ **CE**, 6^e, 18 janv. 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Fethi Ben Helal*, n° 151497, Rec., tab., p. 830 ; **CE**, 2^e et 6^e, 29 déc. 1997, *Yoruk*, n° 154681, Rec., tab., p. 861 ; **CE**, 2^e et 6^e, 18 mars 1998, *Kbellil*, n° 160933, Rec., p. 91.

⁵¹⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 11 juin 2004, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c. Kema Kema Beyoko*, n° 249473, Rec., tab., p. 722.

⁵¹⁶ **CE**, sect., 28 juill. 2000, *Préfet de police c. Diagola*, n° 210367, Rec., p. 340.

⁵¹⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 18 juin 2010, *Sefta*, n° 332916, Rec., tab., p. 807.

⁵¹⁸ **CE**, prés. sect., 2 déc. 1991, *Beya*, n° 125328, Rec., tab., p. 944.

⁵¹⁹ **CE**, ass., 2 mars 1979, *Linné*, n° 10860, Rec., p. 89.

⁵²⁰ **TA** Lyon, 24 mars 1993, *Aydin c. Préfet de la Loire*, Rec., tab., p. 928 ; **CE**, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Stein*, n° 165322, Rec., tab., p. 835 ; concl. Bertrand **DU MARAIS**, LPA, 9 août 1995, n° 95, p. 11.

Conclusion du premier chapitre

215. Si la sphère de compétence de l'autorité judiciaire s'est en partie retranchée sur ses bases constitutionnelles, le législateur a parallèlement cherché, et parfois réussi, à l'étendre au-delà de son domaine naturel. Ce phénomène de judiciarisation des contentieux des étrangers conduit inévitablement à un effacement de la justice administrative. Cet effacement n'est d'ailleurs pas synonyme d'un recul mais traduit simplement la recherche par les autorités politiques d'un nouvel équilibre entre les ordres juridictionnels. Au fond, « *il s'agit moins de transférer un bloc de compétence à un seul juge que de donner les moyens au juge saisi de trancher sur l'ensemble des actes de la procédure dans laquelle il intervient* »⁵²¹.

216. Le juge administratif demeure cependant l'acteur principal dans ce domaine, face à un homologue judiciaire dont l'action est désormais circonscrite à des matières périphériques qui, pour essentielles qu'elles puissent être, ne remettent pas en cause un équilibre qui demeure très favorable à la puissance publique. Cet effacement de la justice administrative au profit de l'autorité judiciaire est donc loin d'être une disparition, car le caractère fondamentalement régalien du droit des étrangers implique que les contentieux qui en découlent demeurent pour l'essentiel dans le giron du pouvoir exécutif.

⁵²¹ Christophe **POULY**, *Droit à la sûreté et police des étrangers*, thèse Paris XI, 2003, p. 352.

Chapitre II

L'effacement au sein du pouvoir exécutif

217. L'effacement de la justice administrative face aux contentieux des étrangers se manifeste également dans la place qu'elle occupe au sein du pouvoir exécutif. Celle-ci est ordinairement réglée par le jeu du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, qui confère au juge administratif, et principalement à lui seul, le soin de la résolution des litiges, à rebours de la conception originelle selon laquelle « *l'on ne doit voir qu'une branche de l'administration dans le contentieux administratif* »⁵²². La résultante de ce principe est assez simple : l'administration active décide, la juridiction administrative juge.

218. Bien sûr, ce principe n'est pas plus absolu qu'un autre ; il l'est même moins considérant qu'il est largement dépourvu d'une valeur juridique propre et ne possède qu'une force axiologique, certes importante. Son application est donc pour le moins contrastée et s'est depuis longtemps extraite d'un schéma simpliste qui conduirait à distinguer en deux blocs homogènes une administration détachée de toute considération contentieuse et une juridiction administrative unique dotée d'un monopole de contrôle.

219. Les spécificités des contentieux des étrangers s'inscrivent pleinement dans ce constat en autonomisant une partie de l'activité juridictionnelle dans une juridiction spécialisée (**Section I**) et en renforçant le poids de l'administration active dans un certain nombre de domaines (**Section II**).

⁵²² Pierre-Paul-Nicolas HENRION DE PANSEY, *De l'autorité judiciaire en France*, Théophile Barrois, 1818, p. 459.

SECTION I

L'EFFACEMENT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DE DROIT COMMUN AU PROFIT D'UNE JURIDICTION SPÉCIALISÉE

220. Parmi les contentieux des étrangers, la juridiction administrative ordinaire se trouve parfois supplantée par l'institution d'un organe spécialisé, la Cour nationale du droit d'asile, anciennement dénommé Commission de recours des réfugiés, qui a un caractère juridictionnel⁵²³. Juridiction spécialisée en ce qu'elle échappe au Code de justice administrative⁵²⁴, la CNDA concentre son office sur les contentieux qui s'élèvent en matière de protection internationale (**I.**). Son champ d'intervention laisse néanmoins subsister des îlots de compétence au profit des juridictions administratives de droit commun (**II.**).

I | L'exclusion nécessaire du contentieux de la protection internationale de la juridiction administrative de droit commun

221. Si l'institution d'une juridiction spécialisée s'est rapidement imposée comme une sorte d'évidence (**A.**), l'étendue de sa compétence a mis davantage de temps à être déterminée (**B.**).

A | L'institution logique d'une juridiction spécialisée

222. Initialement conçue comme un compromis entre les différentes approches de l'asile (**1.**), la Commission de recours des réfugiés n'a pas échappé à un certain nombre de débats relatifs, notamment, à sa composition (**2.**).

⁵²³ CE, sect., 29 mars 1957, *Sieur Paya Monzo*, n° 33524, Rec., p. 225.

⁵²⁴ Article L. 1 du **Code de justice administrative**.

1. Une spécificité formelle essentielle

223. Origine historique. – La spécialisation juridictionnelle a avant tout une origine historique. L'institution, par la loi du 25 juillet 1952⁵²⁵, d'une juridiction spécialisée dans l'octroi de la protection internationale est le produit d'un compromis entre les différentes conceptions du droit d'asile. Pour l'essentiel, la loi traduit le point de vue français défendu lors de l'élaboration de la Convention de Genève, qui consiste pour l'essentiel à circonscrire le plus possible le droit d'asile et à conserver une marge de contrôle dans sa mise en œuvre. Si la France « *ne parvient pas à s'opposer efficacement aux conceptions britanniques* »⁵²⁶, plus libérales, elle réussit toutefois à préserver la liberté des États de déterminer la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié, de telle sorte que « *le droit international est un droit des réfugiés bien plus que de l'asile* »⁵²⁷. En cohérence avec cette position, le législateur de 1952 opte pour une procédure presque entièrement interne dans laquelle le bénéfice du droit d'asile est accordé par un établissement public administratif, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sous le contrôle du juge administratif.

224. Bien que la France ait privilégié, dans les négociations conventionnelles, la solution nationale, celle-ci n'emporte pas la conviction de l'ensemble des forces politiques, qui trouvent en leur sein des défenseurs de la conception internationale jusque-là en vigueur et à laquelle il est proposé, en vain, de revenir⁵²⁸. La protection internationale était en effet, depuis la fin de la Première Guerre mondiale, une question exclusivement internationale gérée par différentes institutions, le Haut-Commissariat de la Société des Nations créé en 1921, le Comité intergouvernemental pour les réfugiés créé en 1939 et assisté par l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction à partir de 1943, puis, surtout, l'Organisation internationale pour les réfugiés, « *organisme temporaire, chargé de résoudre le problème posé par l'existence*

⁵²⁵ Article 5 de la **loi n° 52-893 du 25 juillet 1952** portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.

⁵²⁶ Denis **ALLAND**, Catherine **TEITGEN-COLLY**, *Traité du droit de l'asile*, PUF, 2002, p. 194, n° 138.

⁵²⁷ Thibaut **FLEURY GRAFF**, Alexis **MARIE**, *Droit de l'asile*, PUF, 2019, p. 30, n° 30.

⁵²⁸ Daniel **MAYER**, J.O. A.N., 5 juill. 1952, n° 66, p. 3524.

de ces réfugiés et personnes déplacées dans les territoires occupés »⁵²⁹, à laquelle succèdera en 1951 le Haut-Commissariat pour les réfugiés. L'attachement d'une partie du spectre politique à ce mode de fonctionnement va conduire le législateur à tempérer l'organisation initialement envisagée par la mise en place d'une coopération avec le Haut-Commissariat au sein des organes nouvellement créés. En particulier cette collaboration se manifeste par la création de la Commission de recours des réfugiés, initiative parlementaire illustrant « *le considérable effort de conciliation qui a été fait pour rapprocher les points de vue* »⁵³⁰. La composition de la commission est en effet atypique, puisqu'elle comprend notamment « *un représentant du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés* »⁵³¹ ainsi qu'un représentant du conseil de l'OFPRA, de telle sorte qu'elle mêle à parts égales la voie internationale et la voie administrative au sein de la juridiction, présidée par un membre du Conseil d'État désigné par son vice-président. Dès l'origine, cette composition suscite le débat.

2. Une spécificité formelle questionnée

225. Souveraineté. – La composition de la Commission a engendré des débats relatifs à la souveraineté. Inquiets sur le point de savoir si la rédaction du texte permettait la nomination d'un représentant étranger et ne risquait pas de porter atteinte à la souveraineté nationale, les parlementaires s'étaient demandé « *s'il [était] admissible de penser, de croire qu'une commission qui ne sera pas entièrement composée de Français puisse apprécier, en tout cas donner un avis, alors que la mesure qui lui est proposée est un texte émanant d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire* »⁵³², ce à quoi le Gouvernement avait répondu que le représentant serait « *indubitablement Français* »⁵³³, tout en reconnaissant que rien en droit ne le garantissait. Il faut noter que, si « *la condition de nationalité française n'a pas toujours été prise en compte au sein de la*

⁵²⁹ Pierre JACOBSEN, « L'œuvre de l'Organisation internationale pour les réfugiés », Population, 1951, p. 29.

⁵³⁰ Jacques FONLUPT-ESPERABER, J.O. A.N., 5 juill. 1952, n° 66, p. 3530.

⁵³¹ Article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.

⁵³² Michel DEBRÉ, J.O. C.R., 11 juill. 1952, n° 54, p. 1631.

⁵³³ Maurice SCHUMAN, J.O. C.R., 11 juill. 1952, n° 54, p. 1631.

justice »⁵³⁴, aucun étranger ne peut rendre la justice en France depuis 1859⁵³⁵.

226. Saisi de la constitutionnalité de la présence d'un représentant d'une organisation internationale au sein d'une juridiction française à travers l'examen de la loi du 11 mai 1998⁵³⁶, le Conseil constitutionnel a jugé que, si « *en principe ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère, ou représentant un organisme international, des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale* » telles que des fonctions juridictionnelles, il pouvait « *être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international de la France et sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »⁵³⁷. Concernant la première condition, la question de la commission de recours des réfugiés a pu soulever une interrogation liée au double fondement du droit d'asile car, si l'application de la convention de Genève peut justifier la présence du représentant du haut-commissariat, il en va autrement du fondement constitutionnel du droit d'asile, l'alinéa 4 du Préambule de 1946, et il était à craindre que la composition de la Commission soit censurée à ce titre. Or, le Conseil constitutionnel a considéré que les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié présentaient un « *lien étroit* » quel que soit leur fondement et tendaient de toute manière au bénéfice d'une protection similaire, de telle sorte qu'« *il était loisible au législateur d'unifier les procédures de sorte que les demandes fassent l'objet d'une instruction commune et de décisions rapides sous le contrôle de cassation du Conseil d'État* ». Concernant la seconde condition, le Conseil s'est fondé sur le caractère minoritaire du

⁵³⁴ Sofia **BARA**, *La participation des citoyens à la justice en France*, thèse Aix-Marseille, 2017, p. 14, n° 6.

⁵³⁵ Article 7 du **décret du 19 novembre 1859** portant règlement sur la pêche maritime côtière dans le 5^e arrondissement maritime.

⁵³⁶ **Loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

⁵³⁷ **Cons. const.**, 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, n° 98-399 DC ; chron. Laurence **BAGHESTANI-PERREY**, Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, LPA, 1998, n° 143, p. 14 ; note Isabelle **DODET-CAUPHY**, RFDA, 1999, p. 469 ; note Hugues **FULCHIRON**, JDI, 1999, p. 5 ; note Valérie **GOESEL-LE BIHAN**, RFDA, 1998, p. 1254 ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 1998, n° 48, p. 2047 ; chron. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, Catherine **TEITGEN-COLLY**, AJDA, 1998, p. 1001 ; note François **LUCHAIRE**, RDP, 1998, p. 1015 ; note Annabelle **PENA-GAÑA**, RFDC, 1998, p. 634 ; note Annabelle **PENA-GAÑA**, D., 2000, p. 59 ; note Étienne **PICARD**, RFDA, 1998, p. 620 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, AJDA, 1998, p. 489 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1998, p. 521.

représentant du Haut-Commissariat pour relever qu'il ne portait pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Il convient toutefois de noter que, si la participation d'un membre d'une juridiction spéciale désigné par une autorité internationale est admise, aucune norme internationale « *n'implique la participation d'un représentant du Haut-Commissariat au sein des juridictions chargées de connaître du contentieux de l'asile* »⁵³⁸.

227. Finalement, la question a été résolue par la loi du 10 décembre 2003 en adoptant la rédaction actuelle : le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés ne nomme plus un représentant mais une personnalité qualifiée, qui doit être française, sous le contrôle, *via* un avis conforme, du vice-président du Conseil d'État⁵³⁹. Dans une interprétation élargie de la jurisprudence constitutionnelle, le rapporteur avait ainsi considéré que « *le fait de faire rentrer la protection subsidiaire à l'intérieur de l'OFPRA et de la commission des recours [posait], évidemment, le problème de la présence d'une organisation internationale au sein de l'organisme* »⁵⁴⁰. Le projet de loi allait même plus loin en n'offrant au haut-commissaire qu'un pouvoir de proposition au vice-président du Conseil d'État, alors autorité de nomination, mais la rédaction finale a été jugée plus apte à préserver « *la logique de collaboration étroite avec les instances internationales de protection des étrangers qui a présidé à l'organisation du dispositif français d'asile* »⁵⁴¹.

228. Indépendance. – Outre la question de la souveraineté, celle de l'indépendance a également été posée à travers la composition de la Commission, en ce qu'elle prévoit la présence d'un représentant du conseil de l'OFPRA, qui doit en être membre⁵⁴², organisme dont la commission a pourtant pour mission de contrôler les décisions. Or, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme interdit formellement tout lien de subordination entre le membre d'une juridiction et une des parties :

⁵³⁸ CE, 9^e et 10^e, 9 juill. 2014, *M. Sanmugarasa*, n° 366578, Rec., tab., p. 526.

⁵³⁹ Article 4 de la **loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003** modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

⁵⁴⁰ Jean LEONETTI, J.O. A.N., 6 juin 2003, n° 53, p. 4668.

⁵⁴¹ Jean LEONETTI, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 810, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, 2003, n° 883, p. 44.

⁵⁴² CE, 2^e et 6^e, 1^{er} oct. 1975, *Sieur Palmowski*, n° 93688, Rec., p. 490.

« dès lors qu'un tribunal compte parmi ses membres une personne se trouvant - comme en l'espèce - dans un état de subordination de fonctions et de services par rapport à l'une des parties, les justiciables peuvent légitimement douter de l'indépendance de cette personne. Pareille situation met gravement en cause la confiance que les juridictions se doivent d'inspirer dans une société démocratique »⁵⁴³ et porte atteinte à leur impartialité objective. Certes, dans le cas de la Commission, celle-ci « n'est pas saisie d'un contentieux opposant le requérant à ce Conseil mais au directeur de l'Office »⁵⁴⁴ et il est peu probable que le membre du conseil siégeant au sein de la commission voit réellement son indépendance atteinte par son affectation d'origine. Il n'en demeure pas moins qu'il est hiérarchiquement soumis au directeur de l'OFPPRA, partie à l'instance dont il est juge, et qu'à ce titre la composition de la formation de jugement peut « légitimement faire naître des doutes sur l'impartialité de l'un des membres de la commission »⁵⁴⁵. Saisi de la question, à laquelle il avait déjà eu l'occasion de répondre du point de vue du droit interne⁵⁴⁶, le Conseil d'État a considéré que la Commission n'intervenait pas dans le cadre de l'article 6 de la Convention, lequel ne pouvait donc être invoqué à son encontre⁵⁴⁷, ce que la Cour européenne des droits de l'Homme a eu l'occasion de confirmer⁵⁴⁸.

229. Là encore, c'est la loi du 10 décembre 2003 qui a mis un terme à la question, en supprimant la présence du membre du conseil de l'OFPPRA pour le remplacer par « une personnalité qualifiée nommée par le vice-président du Conseil d'État sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'office », cette proposition disparaissant à partir de la loi du 29 juillet 2015⁵⁴⁹ pour aboutir à la rédaction actuelle selon laquelle les formations de jugement comprennent : « 1° Un président nommé :

⁵⁴³ **Cour EDH**, plén., 22 oct. 1984, *Sramek c. Autriche*, n° 8790/79.

⁵⁴⁴ David **RUZIÉ**, « Droit administratif et droit international », RFDA, 1991, p. 667.

⁵⁴⁵ Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, « Le contentieux des réfugiés n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme », AJDA, 1990, p. 867.

⁵⁴⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 8 déc. 1978, *Solomko-Hochberg*, n° 03763, Rec., tab., p. 813 ; **CE**, 3^e et 10^e, 31 juill. 1992, *Mme Duvalier*, n° 81962, Rec., tab., p. 986 ; concl. Frédéric **SCANVIC**, JCP G, 1992, II., n° 21950.

⁵⁴⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 7 nov. 1990, *Mme Serwaab*, n° 93993, Rec., p. 311 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 867 ; note Marie-Christine **ROUAULT**, Quot. jur., 12 mars 1991, n° 31, p. 2

⁵⁴⁸ **Cour EDH**, 5^e, 13 oct. 2009, *Ashkan Panjeighalebei c. Danemark*, n° 11230/07.

⁵⁴⁹ Article 17 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

a) Soit par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres du Conseil d'État ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires ou les membres du Conseil d'État ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ;

b) Soit par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraires ou les magistrats de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ;

c) Soit par le garde des sceaux, ministre de la Justice, parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire ou les magistrats de l'ordre judiciaire à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ;

2° Une personnalité qualifiée de nationalité française, nommée par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'État, en raison de ses compétences dans les domaines juridique ou géopolitique ;

3° Une personnalité qualifiée de nationalité française, nommée par le vice-président du Conseil d'État, en raison de ses compétences dans les domaines juridique ou géopolitique. »⁵⁵⁰.

230. La question de l'indépendance de la Commission ne se limite d'ailleurs pas à sa composition mais concerne l'ensemble de son fonctionnement. Sa gestion administrative et budgétaire relevait en effet du directeur de l'OFPRA, chargé de « [mettre] à la disposition de la commission les moyens nécessaires au fonctionnement de celle-ci »⁵⁵¹. Cette « situation insensée »⁵⁵² n'avait pas manqué d'être critiquée comme « parfaitement contraire au principe d'indépendance de la juridiction administrative vis-à-vis de l'administration et [pouvant] conduire à la condamnation de la France par les juridictions européennes »⁵⁵³, pourtant peu probable au regard des jurisprudences

⁵⁵⁰ Article L. 131-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 732-1].

⁵⁵¹ Ancien article R. 732-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁵⁵² Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1510, n° 2266.

⁵⁵³ **CNCDH**, *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, La documentation française, 2006, p. 108.

administrative⁵⁵⁴ et européenne. Il y a été mis fin par les pouvoirs publics, d'une part en renommant la juridiction en Cour nationale du droit d'asile⁵⁵⁵, ce qui correspond sans doute mieux à une certaine image juridictionnelle mais ne change rien sur le fond, puis, d'autre part, en transférant sa gestion au Conseil d'État⁵⁵⁶ au même titre que les juridictions administratives de droit commun.

231. Justification d'une juridiction spécialisée. – Le maintien d'une juridiction spécialisée ne se justifie donc plus réellement par les spécificités de sa composition, que les législations successives ont profondément atténuées. Elle procède surtout désormais de la compétence de la Cour, dont la composition n'est qu'un des éléments. C'est que le contentieux de la protection internationale appelle nécessairement à intégrer au raisonnement juridique des éléments de géopolitique qui sont en principe hors de portée du juge administratif ordinaire. : « *la particularité même du droit d'asile nécessite pour son juge, une référence quasi permanente et continue à l'information géopolitique relative aux pays d'origine des demandeurs d'asile* »⁵⁵⁷. À cet égard, la Cour dispose d'un centre de recherche et de documentation propre, qui assure aux magistrats et aux rapporteurs une information fiable sur ces questions-là.

232. Bien sûr, cette dimension internationale n'est pas exempte de toute considération juridique. Le Conseil d'État a ainsi pu censurer le juge de l'asile qui avait estimé que seule l'Autorité palestinienne exerçait les prérogatives régaliennes sur un territoire, alors que les accords d'Oslo II accordaient un certain pouvoir à Israël⁵⁵⁸. Cette spécialisation de la Cour explique la large compétence qui lui est reconnue.

⁵⁵⁴ CE, 2^e et 7^e, 12 oct. 2005, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et autres*, n° 273198, Rec., tab., p. 919.

⁵⁵⁵ Article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

⁵⁵⁶ Article 1^{er} du décret n° 2008-1481 du 30 décembre 2008 relatif à la Cour nationale du droit d'asile.

⁵⁵⁷ Isabelle DELY, Joseph KRULIC, « L'information géopolitique à la Cour », Rec. CNDA, 2012, p. 166.

⁵⁵⁸ CE, 9^e et 10^e, 24 avr. 2019, *M. Ghoneim*, n° 408992, Rec., tab., p. 580 ; note Emmanuel AUBIN, AJDA, 2020, p. 302.

B | L'institution progressive d'une compétence étendue

233. Si la compétence de la Cour nationale du droit d'asile était, au départ, limitée à l'octroi de l'asile conventionnel, elle a été largement étendue de telle sorte qu'elle recouvre désormais l'essentiel du contentieux de la protection internationale.

234. Compétence territoriale. – La compétence de la Commission a longtemps été circonscrite au territoire métropolitain et aux départements d'outre-mer. Ce n'est donc que depuis le tournant du siècle que sa juridiction s'étend à la Nouvelle-Calédonie⁵⁵⁹, à la Polynésie française, à Wallis et Futuna, à Mayotte et aux Terres australes et antarctiques françaises⁵⁶⁰.

235. Compétence matérielle. – La compétence originelle de la Commission s'étendait et se limitait aux contentieux liés à la qualité de réfugié, quel que soit le fondement invoqué pour obtenir sa reconnaissance. Naturellement, cela recouvre au premier chef l'asile conventionnel, c'est-à-dire celui découlant de la définition du réfugié au sens de la Convention de Genève, soit tout personne qui, *« craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »*⁵⁶¹.

236. Cela englobe également l'asile constitutionnel selon lequel *« tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République »*⁵⁶². S'il n'était pas initialement considéré comme

⁵⁵⁹ Article 31 de la **loi n° 99-210 du 19 mars 1999** relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁵⁶⁰ Article 1^{er} de l'**ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000** relative au droit d'asile en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

⁵⁶¹ Article 1^{er} A2 de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés.

⁵⁶² Alinéa 4 du préambule de la **Constitution du 27 octobre 1958**.

ayant une portée autonome⁵⁶³, l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946 peut constituer un fondement alternatif à la définition du réfugié issue de la Convention de 1951. La reconnaissance de l'autonomie de l'asile constitutionnel par le Conseil constitutionnel⁵⁶⁴ a d'ailleurs conduit la jurisprudence administrative à l'intégrer plus explicitement au bloc de compétence de la Cour. Le Conseil d'État a ainsi considéré qu'un recours dirigé contre le refus de l'OFPRA de reconnaître la qualité de réfugié relevait de la compétence de la Commission des recours des réfugiés alors même qu'il était partiellement fondé sur le préambule de la Constitution de 1946⁵⁶⁵. La jurisprudence de la Commission puis de la Cour témoigne bien de l'indifférence du fondement du droit invoqué⁵⁶⁶.

237. Enfin, la compétence de la Commission s'est toujours étendue aux réfugiés sous mandat du HCR, c'est-à-dire aux étrangers auxquels celui-ci a reconnu une telle qualité et qui désirent s'installer en France. La

⁵⁶³ **CE**, 1^{re} et 4^e, 27 sept. 1985, *France Terre d'Asile*, n° 44484, Rec., p. 263 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, Philippe **WACQUET**, D., 1986, p. 278 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, JDI, 1986, p. 347 ; **Cons. const.**, 3 sept. 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 86-216 DC ; note Louis **FAVOREU**, RDP, 1989, p. 399 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1987, p. 120 ; note Bruno **GENEVOIS**, , AIJC, 1986, p. 436 ; note François **LOLOUM**, Patrick **NGUYEN DU-Y-TAN**, RSC, 1987, p. 566 ; note Roger **PINTO**, JDI, 1987, p. 289.

⁵⁶⁴ **Cons. const.**, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC ; Louis **FAVOREU**, Loïc **PHILIP**, GDCC, 2009, p. 610 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1994, p. 205 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, Pouvoirs, 1994, n° 68, p. 166 ; note Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, Gaz. pal., 1994 ; note Jean-Jacques **DUPEYROUX**, Xavier **PRÉTOT**, Droit social, 1994, p. 69 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RDP, 1994, p. 1165 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RTDH, 1994, p. 519 ; note Louis **FAVOREU**, RFDC, 1993, n° 15, p. 583 ; note Yves **GAUTIER**, Europe, 1993, n° 12, p. 1 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1993 ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 1994, I, n° 3728 ; note Danièle **LOCHAK**, Plein Droit, 1993, n° 22-23, p. 6 ; note François **LUCHAIRE**, RDP, 1994, p. 5 ; note Dominique **MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ**, D., 1994, p. 111 ; note Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, LPA, 1994 ; note Émile **PEREZ**, La Vie judiciaire, 30 août 1993 ; note Roger **PINTO**, JDI, 1994 ; note Jean **ROSSETTO**, Revue de l'Union européenne, 1994 ; note Henry **ROUSSILLON**, La Vie judiciaire, 1993, n° 2478 ; note Catherine **TEITGEN-COLLY**, AJDA, 1994 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1994, p. 1.

⁵⁶⁵ **CE**, 7^e et 10^e, 3 avr. 1996, *Traoré*, n° 156444, Rec., p. 113 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1997, p. 42 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1996, IV, n° 1752.

⁵⁶⁶ **CRR**, 2 mai 2005, *M.*, n° 485276, Rec. CRR, p. 23 ; **CNDA**, 1^{er} sept. 2010, *Mme B.*, n° 08004234, Rec. CNDA, p. 29 ; **CNDA**, 21 juin 2010, *M. Z.*, n° 09005877, Rec. CNDA, p. 31 ; **CNDA**, 20 déc. 2011, *M. B.*, n° 11012333, Rec. CNDA, p. 26.

compétence du juge de l'asile se limite essentiellement au simple constat de la protection du haut-commissariat, que l'étranger doit en théorie démontrer⁵⁶⁷ même si l'OFPRA et son juge ont « *pour pratique, en faisant alors usage de leurs pouvoirs d'instructions respectifs, de saisir la délégation du HCR en France* »⁵⁶⁸. Il n'appartient donc pas au juge de se prononcer sur les motifs de protection par le HCR⁵⁶⁹ ni, *a fortiori*, sur ceux ayant conduit l'intéressé à quitter son lieu de protection au profit de la France, en dépit de solutions anciennes en sens opposé⁵⁷⁰. Ce fondement a cependant été restreint par la loi du 24 août 1993⁵⁷¹ au mandat strict du HCR, c'est-à-dire à la protection offerte sur le fondement de la Convention de Genève et non d'un autre traité⁵⁷². La protection octroyée sur ce fondement peut par ailleurs cesser⁵⁷³, ce qui devrait en principe relever de la compétence de la Cour.

238. Le contentieux de l'octroi de la protection internationale a rapidement été analysé comme impliquant, par parallélisme, que les litiges relatifs à la fin de cette protection relèvent aussi de la juridiction spécialisée⁵⁷⁴. Le législateur a d'ailleurs tenu à préciser⁵⁷⁵, sans que cela apparaisse absolument nécessaire au regard de la jurisprudence, que les décisions par lesquelles l'Office met fin à la protection d'un étranger pour une condamnation pénale pour crime ou délit terroriste relevaient de la compétence de la Cour⁵⁷⁶.

⁵⁶⁷ **CRR**, 2 mars 1956, *Lucas*, n° 1272.

⁵⁶⁸ Thibaut **FLEURY GRAFF**, Alexis **MARIE**, *Droit de l'asile*, PUF, 2019, p. 199, n° 217.

⁵⁶⁹ **CRR**, 30 mars 2005, *M.*, n° 479801, Rec. CRR, p. 25 ; **CNDA**, 18 déc. 2008, *Mlle Abmat Galmaye*, n° 601918, Rec. CNDA, p. 25.

⁵⁷⁰ **CRR**, 24 mars 1956, *Nadolsky*, n° 860 ; **CRR**, 17 juill. 1989, *Gai*, n° 61659 ; **CRR**, 23 janv. 1991, *Petrica*, n° 141171.

⁵⁷¹ Article 45 de la **loi n° 93-1027 du 24 août 1993** relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

⁵⁷² **CRR**, 27 septembre 2006, *N.*, n° 483099, Rec. CRR, p. 90.

⁵⁷³ **CE**, 9^e et 10^e, 21 janv. 2021, *OFPRA c. M. Rusu*, n° 428146, Rec., tab., p. 523.

⁵⁷⁴ **CE**, 9^e et 10^e, 19 déc. 1986, *Aramburu Garmendia*, n° 72150, Rec., tab., p. 533 ; chron. Michel **AZIBERT**, Martine **DE BOISDEFRE**, *AJDA*, 1987, p. 86 ; **CE**, 2^e, 16 mars 1988, *Mlle Pilar*, n° 75410.

⁵⁷⁵ Article 33 de la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

⁵⁷⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Karakaya*, n° 403976, Rec., tab., p. 647.

239. En revanche, la Commission ne connaissait initialement pas de l'ensemble des formes de protection internationale détachées de la qualité de réfugié. La pratique de l'asile territorial a toujours échappé à la compétence de la Commission. Avant sa consécration légale, l'asile territorial relevait donc exclusivement du ministre de l'Intérieur et du juge administratif de droit commun⁵⁷⁷. L'intervention du législateur en 1998⁵⁷⁸ n'a pas modifié la répartition des compétences et la juridiction administrative ordinaire a été saisie des recours découlant de ce dispositif jusqu'à son terme en 2003⁵⁷⁹. À partir de ce moment, le juge de l'asile s'est en effet vu reconnaître une compétence pour connaître des décisions de l'OFPRA relatives à l'attribution de la protection subsidiaire, dispositif européen succédant à l'asile territorial et qui, comme son nom l'indique ne peut être mis en œuvre qu'après l'échec d'une procédure visant à reconnaître la qualité de réfugié⁵⁸⁰.

II | L'exclusion imparfaite du contentieux de la protection internationale de la juridiction administrative de droit commun

240. Si l'existence d'une juridiction dédiée a « *le mérite de permettre une garantie maximale de la compétence du juge qui ne s'éparpill[e] pas dans la pluralité de ses fonctions* »⁵⁸¹, le juge administratif de droit commun ne délaisse pas totalement les contentieux de la protection internationale. Outre qu'il est parfois chargé d'en connaître au premier chef, il s'est également reconnu une compétence indirecte en la matière. En effet, contrairement à ce que son nom pourrait laisser entendre, la Cour nationale du droit d'asile ne dispose pas d'une compétence de principe pour connaître des litiges

⁵⁷⁷ **CE**, prés. sect., 31 juill. 1992, *Préfet de Seine-et-Marne c. Kizil*, n° 132778, Rec., tab., p. 971 ; **CE**, 2^e et 6^e, 9 oct. 1996, *Moyo*, n° 148835, Rec., tab., p. 936 ; note Denis **PIVETEAU**, DA, 1997, n° 12.

⁵⁷⁸ Article 36 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

⁵⁷⁹ **CAA** Bordeaux, 2^e, 8 juill. 2002, *Ministre de l'Intérieur c. Chowduy*, n° 00BX01830 ; **CAA** Lyon, 2^e, 9 oct. 2008, *M. X.*, n° 06LY01609.

⁵⁸⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 10 déc. 2008, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Pogossyan*, n° 278227, Rec., tab., p. 774.

⁵⁸¹ Justine **CASTILLO**, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, thèse, 2016, p. 118, n° 167.

mettant en cause l'asile, mais d'une simple compétence d'attribution dont l'étendue est fixée par la loi⁵⁸².

241. Cette « *liste de compétences indigestes et peu lisibles* »⁵⁸³ ne recouvre pas tout à fait l'ensemble du contentieux de l'asile (**A.**) et ne coïncide qu'imparfaitement avec le champ d'intervention de l'OFPRA (**B.**).

A | Le maintien d'une compétence hors du champ d'intervention de l'OFPRA

242. Le demandeur d'asile est un étranger particulier, mais il reste en premier lieu un étranger. Son sort ne dépend donc pas exclusivement des institutions de l'asile mais également des autorités administratives classiques qui peuvent prendre à son encontre des actes divers dont a évidemment à connaître le juge administratif de droit commun. Celui-ci va alors effectuer un contrôle connexe à l'examen d'une demande de protection internationale (**1.**), voire très similaire (**2.**).

1. La connexité du contrôle du juge administratif ordinaire

243. La juridiction administrative ordinaire dispose d'une large compétence pour connaître de certains mécanismes liés à l'asile, en particulier lorsqu'ils sont mis en œuvre par l'autorité administrative de droit commun. Il en va ainsi de l'essentiel des décisions relatives à l'entrée et à l'éloignement des demandeurs d'asile, qui ressortissent toutes de la compétence de la juridiction administrative de droit commun.

244. **Entrée sur le territoire.** – Le contentieux de l'entrée sur le territoire des demandeurs d'asile relève exclusivement du juge administratif de droit commun. Le législateur de 2007 a en effet privilégié les juridictions ordinaires pour connaître de la légalité des refus d'entrée sur le territoire opposés aux demandeurs d'asile, à travers l'institution d'un

⁵⁸² Article L. 532-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 731-2].

⁵⁸³ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1512, n° 2270.

recours spécial devant le président du tribunal administratif⁵⁸⁴. Il s'agit notamment pour ce dernier de contrôler le caractère manifestement infondé de la demande d'asile, seul motif de nature à faire obstacle à l'entrée sur le territoire français⁵⁸⁵. À cette occasion, la jurisprudence tend à un approfondissement du contrôle tel qu'il ne s'éloigne plus guère de l'examen du bien-fondé de la demande d'asile. En effet, le Conseil d'État juge que l'autorité administrative n'excède pas sa compétence vis-à-vis d'un candidat à l'asile « *en appréciant la crédibilité de ses déclarations faisant état de persécutions dans son pays d'origine et de risques en cas de retour dans ce pays et en se prononçant sur le bien-fondé de sa demande* »⁵⁸⁶.

245. Cette attribution de compétence peut interroger dans la mesure où le contrôle des refus d'entrée des demandeurs d'asile implique que le juge se prononce sur le bien-fondé de la demande d'asile alors qu'il « *n'est ni formé pour cela, comme le sont les juges et assesseurs de la CNDP, ni ne dispose du service de documentation, notamment géopolitique, nécessaire à l'exercice de cette mission et encore moins du temps nécessaire à un examen approfondi* »⁵⁸⁷. Le transfert de ce contentieux à la Cour a donc assez logiquement fait l'objet de diverses tentatives qui se sont toutes soldées par un échec. Ainsi, le rapport de la commission Mazeaud évoquait « *l'intérêt d'unifier le contentieux des demandeurs d'asile sur un juge spécialisé, plus qualifié en la matière que le juge administratif de droit commun* »⁵⁸⁸, qui avait déjà été évoqué lors des travaux préparatoires

⁵⁸⁴ Voir *infra* nos 486 et s. ; 731 et s.

⁵⁸⁵ **Cons. const.**, 25 fév. 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 92-307 DC ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1992, n° 62, p. 173 ; note Michèle **BONNECHÈRE**, *Droit ouvrier*, 1992, p. 146 ; note Patrick **GAÏA**, *RFDC*, 1992, p. 311 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1992, p. 185 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *AJDA*, 1992, p. 656 ; note Danièle **LOCHAK**, *JDI*, 1992, p. 677 ; note Van Tuong **NGUYEN**, *JCP G*, 1992, n° 21848 ; note Marie-Christine **ROUAULT**, *Actualité législative Dalloz*, 1993, n° 19, p. 225 ; note Dominique **TURPIN**, *LPA*, 6 nov. 1992, p. 11.

⁵⁸⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 28 nov. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, n° 343248, *Rec.*, p. 592 ; *AJDA* 2011. 2324 ; obs. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, *D.*, 2012., p. 390.

⁵⁸⁷ Christophe **POULY**, « Étranger : contentieux de l'asile », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2020, n° 145.

⁵⁸⁸ Pierre **MAZEAUD**, *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, Rapport remis au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*, La documentation française, 2008, p. 94.

de la loi de 2007⁵⁸⁹. Cette initiative s'est concrétisée dans une proposition de loi votée par le Sénat selon laquelle « *l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les soixante-douze heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au président de la Cour nationale du droit d'asile* »⁵⁹⁰. Cherchant à « *soumettre ce contentieux à des magistrats qui connaissent parfaitement une matière aussi particulière que le droit relatif à l'asile* »⁵⁹¹, les parlementaires jugent sévèrement le droit existant en considérant que « *l'idée selon laquelle la décision de refus d'entrée au titre de l'asile est une mesure de police administrative et non une décision relative à l'asile est très théorique [et] aboutit à confier délibérément ce contentieux à un juge moins expérimenté, de manière à ne pas prendre le risque que le juge ait une appréciation exacte des faits* »⁵⁹². Toutefois, si le Gouvernement exprime à cette occasion « *la profonde conviction que ce transfert du contentieux apparaîtra très rapidement comme une évidence* »⁵⁹³, cette proposition n'est jamais mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Une seconde tentative a eu lieu lors de l'examen de la loi de 2015, en considérant que « *le transfert à la CNDA du contentieux des décisions de refus d'entrée sur le territoire prises sur avis conforme de l'OFPRA se justifie plus que jamais* »⁵⁹⁴, mais elle n'est pas suivie par l'Assemblée au motif, peu éloquent, que « *ce contentieux doit continuer à relever des tribunaux administratifs* »⁵⁹⁵.

246. Il est vrai que la décision de refus d'entrée présente un degré de mixité qui rend délicate l'attribution de son contentieux à une juridiction en particulier. Indéniablement, il s'agit d'une mesure de police administrative : prise par l'État, elle vise à faire obstacle à une entrée

⁵⁸⁹ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 2007, n° 470, p. 30.

⁵⁹⁰ Article 1^{er} de la **proposition de loi n° 79** relative à l'unification du contentieux de l'asile, adoptée par le Sénat le 6 mai 2009.

⁵⁹¹ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 7 mai 2009, n° 50, p. 4172.

⁵⁹² Jean-René **LECERF**, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de François-Noël Buffet relative au transfert du contentieux des décisions de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile*, 2009, n° 329, p. 21.

⁵⁹³ Éric **BESSON**, J.O. Sénat, 7 mai 2009, n° 50, p. 4175.

⁵⁹⁴ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 19 mai 2015, n° 57, p. 5006.

⁵⁹⁵ Sandrine **MAZETIER**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en nouvelle lecture, sur le projet de loi n° 2807, modifié par le Sénat, relatif à la réforme du droit d'asile*, 2015, n° 2883, p. 64.

irrégulière sur le territoire et participe ainsi de l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, composante de l'ordre public. La compétence du juge administratif de droit commun pour en connaître n'est donc pas totalement dépourvue de cohérence. Le refus d'admission en France n'en demeure pas moins une décision marquée par une spécificité certaine que les législations successives n'ont cessé d'accentuer. Ainsi, la décision est prise après avis de l'OFPRA, qui est depuis 2015⁵⁹⁶ un avis conforme en l'absence de menace grave pour l'ordre public⁵⁹⁷. Cette circonstance apporte d'autant plus d'ambiguïté que le refus d'entrée peut, là encore depuis 2015⁵⁹⁸, être fondé sur l'irrecevabilité de la demande d'asile⁵⁹⁹ ; irrecevabilité qui constitue ordinairement une décision autonome de l'OFPRA dont le contentieux relève de la Cour nationale du droit d'asile. Difficile de s'étonner, donc, que le Conseil d'État « *note, pour le regretter, les difficultés inextricables qui envahissent [...] la définition des compétences respectives du juge de l'asile [...] et du juge administratif de droit commun* »⁶⁰⁰.

247. Séjour. – Le séjour des demandeurs d'asile échappe au juge de l'asile. Durant l'examen de leur demande, les demandeurs d'asile peuvent être destinataires d'un certain nombre de décisions visant à organiser leur séjour provisoire. En particulier, ils bénéficient d'un certain nombre de dispositifs de nature à subvenir à leurs besoins durant le temps nécessaire à l'examen de leur demande par l'OFPRA et, le cas échéant, la CNDA. Ces conditions matérielles d'accueil, prévues au premier chef par le droit de l'Union⁶⁰¹, sont gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et relèvent donc de la juridiction administrative de droit commun. Là encore, les demandeurs d'asile voient leur qualité

⁵⁹⁶ Article 13 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

⁵⁹⁷ Article L. 352-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-8-1].

⁵⁹⁸ Article 13 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

⁵⁹⁹ Article L. 352-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-8-1].

⁶⁰⁰ **CE**, ass., 15 fév. 2018, *Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° 394206, p. 3.

⁶⁰¹ **Directive n° 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003** relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ; **Directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

d'étranger prendre le pas sur la spécificité de leur situation pour déterminer l'autorité juridictionnelle compétente, en dépit d'un « *lien étroit avec les litiges relatifs à l'enregistrement des demandes d'asile* »⁶⁰².

248. Éloignement. – L'éloignement des demandeurs d'asile relève du juge ordinaire. Une fois leur demande examinée et rejetée, les demandeurs d'asile peuvent être éloignés du territoire. Ils ont même vocation à l'être du seul fait du rejet de leur demande⁶⁰³. Le juge administratif de droit commun est alors compétent pour connaître de la légalité de la mesure de reconduite prise à leur encontre dès lors que le rejet définitif de leur demande conduit à les regarder comme des étrangers ordinaires.

249. Plus spécifiques, les décisions de transfert des demandeurs d'asile dans le cadre du règlement Dublin III suivent un sort similaire aux autres mesures d'éloignement. Prononcées à la frontière, elles suivent une procédure identique à celle des refus d'entrée, à ceci près que l'OFPRA n'intervient pas dans le processus décisionnel, qui dépend exclusivement du préfet et relève donc des tribunaux administratifs.

250. Il est de jurisprudence constante que « *l'étranger qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié doit, en principe et en l'absence de dispositions ou de stipulations contraires d'une loi ou d'un traité, être autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire français jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande par [l'OFPRA] et, le cas échéant, [la Commission]* »⁶⁰⁴. Ce caractère quasi-suspensif du recours juridictionnel⁶⁰⁵ est tempéré par la possibilité pour l'administration d'éloigner le demandeur d'asile « *dans les cas où cette demande a manifestement pour seul objet de faire échec à une mesure d'éloignement* »⁶⁰⁶. Il appartient alors au juge administratif, saisi de la légalité de la décision

⁶⁰² CE, 1^{re} et 4^e, 26 avr. 2018, *M. Magomadov*, n° 415313, Rec., tab., p. 565.

⁶⁰³ Article L. 611-1 4° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 6°].

⁶⁰⁴ CE, sect., 7 oct. 1994, *Ministre de l'Intérieur c. Mlle Ponnudurai*, n° 122514, Rec., p. 437 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, AJDA, 1995, p. 49.

⁶⁰⁵ Voir *infra* n° 715 et s.

⁶⁰⁶ CE, ass., 13 déc. 1991, *Préfet de l'Hérault c. Dakoury*, n° 120560, Rec., p. 440 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RFDA, 1992, p. 90 ; note François **CRÉPEAU**, Rev. crit. DIP, 1992, p. 455 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1992, p. 447 ; chron. Christine **MAUGÛÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1992, p. 114 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1992, IV., n° 1051

d'éloignement, d'apprécier le caractère manifestement dilatoire de la demande en dépit du lien très fort qu'il entretient avec la question de son bien-fondé, avec laquelle il se confond parfois⁶⁰⁷. Il en va de même en matière de rétention des demandeurs d'asile, normalement prohibée à l'exception du cas où la demande vise manifestement à faire obstacle à l'exécution de la mesure⁶⁰⁸.

2. La similarité du contrôle du juge administratif ordinaire

251. Dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur les décisions relatives aux étrangers, le juge administratif de droit commun est parfois confronté à des moyens tirés de l'éligibilité de l'intéressé à un dispositif de protection internationale voire, plus directement, de l'illégalité du refus de la lui accorder.

252. Exception d'illégalité. – Très tôt, le Conseil d'État a considéré que l'existence du recours ouvert devant la Commission ne faisait pas obstacle à ce qu'un requérant soulève l'illégalité d'une décision de l'OFPRA à l'occasion de la contestation d'une décision dont elle constitue la base légale ou qui la met en œuvre⁶⁰⁹. S'agissant d'une décision individuelle, la recevabilité de ce moyen demeure conditionnée à son caractère non définitif, ce qui tend naturellement à marginaliser ses chances de prospérer à l'exception, logique il est vrai, du contentieux indemnitaire⁶¹⁰. Naturellement, le moyen tiré de la protection internationale ne saurait être fondé lorsque la qualité de réfugié a été refusée au requérant par la Commission, décision confirmée en cassation⁶¹¹.

⁶⁰⁷ **CE**, prés. sect., 27 janv. 1992, *Préfet du Haut-Rhin c. Époux Gül*, n° 125494, Rec., tab., p. 978 ; note Bernard **MALIGNER**, Quot. jur., 16 juill. 1992, n° 57, p. 6 ; **CE**, prés. sect., 19 juin 1992, *Préfet de la Moselle c. Guler*, n° 130240, Rec., Tab., p. 978.

⁶⁰⁸ **CE**, juge des référés, 13 juin 2017, *Mme Okunbor*, n° 410812, Rec., tab., p. 634 ; obs. Marie-Christine **DE MONTECLER**, AJDA, 2017, p. 1255 ; chron. Dominique **RITLENG**, RTD eur., 2017, p. 801.

⁶⁰⁹ **CE**, sect., 9 nov. 1966, *Sieur Toumbouros*, n° 58903, Rec., p. 593 ; concl. Guy **BRAIBANT**, D., 1967, jur., p. 696.

⁶¹⁰ **TA** Versailles, 12 sept. 1996, *Kyota Mbuta Gill*, n° 945977, RFDA, 1997, p. 295 ; concl. Joseph **KRULIC**, RFDA, 1997, p. 295.

⁶¹¹ **CE**, 2^e et 10^e, 28 juill. 1989, *Osa Arocena*, n° 105076, Rec., tab., p. 685.

253. Moyen tiré des risques encourus. – Cela n’interdit cependant pas aux requérants d’alléguer les risques qu’ils encourent en cas de retour dans leur pays d’origine, indépendamment d’une demande de protection internationale proprement dite. Par une importante décision d’Assemblée du 1^{er} avril 1988, *Bereciartua-Echarri*, le Conseil d’État a en effet reconnu que « *les principes généraux du droit applicables aux réfugiés [...] font obstacle à ce qu’un réfugié soit remis, de quelque manière que ce soit, par un État qui lui reconnaît cette qualité, aux autorités de son pays d’origine* »⁶¹². Ainsi, le juge administratif a pu préciser, en dépit du rejet définitif par l’OFPRA d’une demande d’asile, que le requérant « *ne justifiait, à la date de la décision attaquée, d’aucune circonstance particulière de nature à faire légalement obstacle à sa reconduite à destination de son pays d’origine* »⁶¹³. *A contrario*, l’existence de circonstances particulières aurait pu conduire le juge à annuler la mesure d’éloignement dont l’intéressé faisait l’objet et à lui reconnaître un asile de fait. Une solution identique prévaut en matière d’extradition⁶¹⁴, où le juge s’est reconnu compétent pour « *apprécier, au vu des éléments qui lui sont soumis et en faisant, le cas échéant, usage de ses pouvoirs d’instruction, si le requérant peut se prévaloir de la qualité de réfugié* »⁶¹⁵. La jurisprudence a étendu cette règle aux bénéficiaires de la protection subsidiaire⁶¹⁶.

254. L’existence d’un risque établie par une juridiction de droit commun ne s’impose pas au juge de l’asile avec l’autorité absolue de chose jugée « *en égard à ses compétences propres et à son office* », mais constitue un fait nouveau de nature à entraîner le réexamen de l’affaire⁶¹⁷. Cette solution alambiquée rend bien compte de la difficulté qu’il y a à organiser des compétences différentes sans instaurer une forme de concurrence. Certes, la

⁶¹² CE, ass., 1^{er} avr. 1988, *Bereciartua-Echarri*, n° 85234, Rec., p. 135 ; concl. Christian VIGOUROUX, JCP G, 1988, II., n° 21071 ; chron. Michel AZIBERT, Martine DE BOISDEFFRE, AJDA, 1988, p. 322 ; note Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, LPA, 14 mars 1990, n° 58, p. 22 ; note Bruno GENEVOIS, RFDA, 1988, p. 499 ; note Henry LABAYLE, D., 1988, p. 413

⁶¹³ CE, ass., 6 nov. 1987, *Buayi*, n° 65590, Rec., p. 348.

⁶¹⁴ CE, ass., 15 fév. 1980, *Gabor Winter*, n° 17224, Rec., p. 87 ; note Charles ROUSSEAU, RGDIP, 1983, p. 229 ; CE, ass., 26 sept. 1984, *Lujambio Galdeano*, n° 62847, Rec., p. 307.

⁶¹⁵ CE, 2^e et 7^e, 30 déc. 2011, *Bachurin*, n° 347624, Rec., p. 678.

⁶¹⁶ CE, 2^e et 7^e, 30 janv. 2017, *M. Kastriot G...*, n° 394172, Rec., p. 16 ; concl. Xavier DOMINO, RFDA, 2017, p. 550 ; chron. Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, Guillaume ODINET, AJDA, 2017, p. 521 ; CE, 2^e et 7^e, 30 janv. 2017, *M. Aleksander G...*, n° 394173, Rec., p. 26 ; concl. Xavier DOMINO, RFDA, 2017, p. 550.

⁶¹⁷ CE, 9^e et 10^e, 3 juill. 2009, *Thiam*, n° 291855, Rec., tab., p. 788.

reconnaissance d'un risque par le juge ordinaire ne saurait conduire à déposséder la juridiction spécialisée de sa compétence et le Conseil d'État ne pouvait, sans contredire trop explicitement la répartition légale des compétences, admettre que l'appréciation des faits par le juge de droit commun se substitue à celle de la Cour. L'indication selon laquelle une telle reconnaissance constitue un fait nouveau justifiant un réexamen tend cependant à inviter la CNDA à s'approprier le raisonnement tenu hors de son prétoire et à s'inscrire dans une forme de continuité avec la chose jugée par les juridictions ordinaires. C'est que l'absence de cohérence entre les juges des étrangers sur des questions aussi similaires, sinon identiques, conduirait à constater l'existence d'un risque assez élevé pour faire obstacle à l'éloignement de l'étranger mais insuffisamment grave pour lui reconnaître la qualité de réfugié, ce qui le laisserait dans un entre-deux juridique qui n'est évidemment pas satisfaisant⁶¹⁸.

255. Certains parlementaires ont cru pouvoir résoudre cette contradiction en interdisant l'invocation de l'article 3 de la Convention EDH à la suite du rejet d'une demande d'asile par la Cour d'une demande d'asile : « *Ne peut être invoqué devant le tribunal administratif saisi en application de l'article L. 512-1 un moyen fondé sur le risque encouru par l'étranger, en cas d'éloignement dans son pays d'origine, d'y voir sa vie ou sa liberté menacée ou d'y être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants si la Cour nationale du droit d'asile s'est préalablement prononcée définitivement sur une demande de protection et s'il n'est invoqué à l'appui de ce moyen aucun changement dans la situation personnelle ou dans le pays d'origine intervenu depuis que la Cour a statué* »⁶¹⁹. La proposition, tout de même adoptée par la commission des lois, n'a pas survécu à son examen en séance publique⁶²⁰. Il est sans doute heureux pour les agents du secrétariat général du gouvernement de n'avoir pas eu à défendre une telle disposition devant le juge européen.

256. Bien sûr, l'annulation de la décision d'éloignement n'est pas de nature à justifier un réexamen de la situation du requérant par la Cour

⁶¹⁸ Par exemple : **CNDA**, 9 janv. 2008, *Asci*, n° 607063, Rec. CNDA, p. 13.

⁶¹⁹ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 193 adopté par l'Assemblée nationale relatif à la réforme de l'asile*, 2015, n° 425, p. 144.

⁶²⁰ **J.O. Sénat**, 20 mai 2015, n° 58, p. 5033.

lorsqu'elle repose sur des motifs sans rapport avec la protection internationale dont il pourrait se prévaloir. C'est en particulier le cas lorsqu'elle est fondée sur un vice de légalité externe⁶²¹ ou sur le droit au respect de sa vie familiale⁶²². De même, la seule suspension de la décision d'éloignement ne constitue pas une donnée nouvelle justifiant le réexamen de la situation de l'intéressé⁶²³. La solution est logique dès lors que la suspension d'une décision d'éloignement constitue une mesure provisoire qui ne préjuge nullement du sort de la requête au fond et met le demandeur à l'abri jusqu'à ce qu'il soit statué dessus.

257. Le rejet par le juge ordinaire d'une requête mettant en jeu des questions similaires à celles pendantes devant le juge de l'asile n'affecte pas l'office de ce dernier. En revanche, et c'est logique, l'appréciation portée par le Conseil d'État, dans le cadre d'un litige relatif à un décret d'extradition, sur les craintes de persécution dont se réclame l'intéressé, rejaillit sur celle de la Cour⁶²⁴.

258. La jurisprudence administrative a curieusement adopté une position contraire s'agissant de l'octroi de la protection subsidiaire⁶²⁵. Cette position, qui traduit une « *atténuation de l'indépendance entre éloignement et titre de séjour* »⁶²⁶, s'explique autant par le souhait de ne pas heurter l'autorité – pourtant relative – d'un arrêt de la Cour EDH, que par le souci de ne pas laisser prospérer une situation dans laquelle les étrangers sont privés d'une protection internationale au nom de risques justifiant leur maintien sur le territoire. Une telle solution mérite d'être approuvée dès lors qu'elle renforce la cohérence des décisions de justice et permet de ne pas laisser les étrangers tomber dans les interstices des compétences juridictionnelles.

⁶²¹ **CNDA**, 16 juill. 2012, *Mlle L.*, n° 12000377, Rec. CNDA, p. 149 ; **CNDA**, 14 nov. 2012, *M. B. et Mme B. épouse B.*, n° 12004441, Rec. CNDA, p. 148.

⁶²² **CNDA**, 14 nov. 2012, *M. B. et Mme B. épouse B.*, n° 12004441, Rec. CNDA, p. 148.

⁶²³ **CNDA**, 10 mai 2021, *M. K.*, n° 21003451, Rec. CNDA, p. 319.

⁶²⁴ **CNDA**, 20 juill. 2016, *M. M.*, n° 14029688, Rec. CNDA, p. 168.

⁶²⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 3 oct. 2018, *M. M.*, n° 406222, Rec., p. 350 ; concl. Aurélie **BRETONNEAU**, *AJDA*, 2018, p. 2249 ; note Gaëlle **MARTI**, *JCP A*, 2019, n° 15, comm. n° 2090.

⁶²⁶ Gaëlle **MARTI**, « La condamnation de la France pour violation de l'article 3 de la Convention EDH oblige l'administration à octroyer la protection subsidiaire », *JCP A*, 2019, n° 15, comm. n° 2090.

B | Le maintien d'une compétence dans le champ d'intervention de l'OFPRA

259. Outre qu'elles sont compétentes pour connaître des actes liés à la protection internationale pris par l'autorité administrative ordinaire, les juridictions de droit commun interviennent dans le contentieux des décisions prises par l'OFPRA, en cassation bien sûr (2.) mais également en premier ressort (1.).

1. Le maintien d'une compétence en premier ressort

260. Contentieux de l'éligibilité. – De façon générale, les décisions préalables à l'examen de l'éligibilité de l'intéressé à la qualité de réfugié demeurent soumises au contrôle des juridictions de droit commun : dès lors que « l'OFPRA se comporte comme un organisme administratif classique qui demande à un administré de réunir les pièces qui seront nécessaires à l'examen de sa demande [...], il ne semble [...] pas incohérent, à cet égard, de ne pas retirer au juge administratif de droit commun le soin de se pencher sur les décisions relevant de la phase de constitution du dossier »⁶²⁷. La portée de ce raisonnement n'est pas absolue. Ainsi, si le refus d'enregistrer une demande d'asile constitue une décision dont la contestation doit être portée devant le juge administratif ordinaire⁶²⁸, il en va autrement dès lors que l'administration se prononce en réalité sur le droit de l'intéressé à bénéficier de la qualité de réfugié. C'est par exemple le cas lorsque le directeur de l'OFPRA refuse le bénéfice du droit d'asile à un demandeur au motif qu'il avait rendu son identification impossible, qui ne constitue pas un refus d'enregistrement mais une décision statuant sur la qualité de réfugié⁶²⁹.

⁶²⁷ Francis **DONNAT**, « Quel juge doit statuer sur le refus du directeur de l'OFPRA d'enregistrer une demande d'asile ? », concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 9 mars 2005, *Moinuddin*, n° 274509, Rec., tab., p. 921, AJDA, 2005, p. 1304.

⁶²⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 9 mars 2005, *Moinuddin*, n° 274509, Rec., tab., p. 921 ; concl. Francis **DONNAT**, AJDA, 2005, p. 1302 ; note Francis **DONNAT**, DA, 2005, n° 5, comm. n° 69.

⁶²⁹ **CE**, 9^e et 10^e, 30 mai 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Adam*, n° 355594, Rec., tab., p. 589.

261. À partir de 2015, la législation s'inscrit expressément dans cette dichotomie en distinguant les décisions relatives à l'éligibilité du demandeur, qui ressortissent de la compétence de la CNDA quelle que soit leur forme, et les décisions relatives à la clôture de l'examen du dossier, qui relèvent de la juridiction administrative de droit commun en ce qu'elles n'impliquent pas que l'administration se prononce sur le droit à la protection de l'intéressé. Le projet de loi prévoyait pourtant, dans une approche simplificatrice, de soumettre l'ensemble des décisions prises par l'OFPRA à la Cour.

262. Ce dispositif, apparemment simple en dépit de sa rédaction, a pourtant fait l'objet d'une jurisprudence assez fluctuante. Dans un premier temps, le juge administratif en a déduit l'incompétence des juridictions ordinaires à propos des refus d'enregistrement fondés sur la tardiveté d'une demande présentée en rétention, en considérant que « *la Cour nationale du droit d'asile est compétente pour juger les recours dirigés contre toutes les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides relatives aux demandes tendant à l'obtention de la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire* »⁶³⁰. La même logique a conduit le Conseil d'État à estimer que la Cour était compétente pour connaître des décisions de « retrait d'introduction » de demande d'asile⁶³¹, procédure qui n'existe pas vraiment mais que l'OFPRA semble malgré tout employer lorsqu'il estime la demande entachée de fraude. Ces décisions consacrent une lecture des textes assez différente de ce que leur lettre semble indiquer, car elles créent au profit de la Cour une sorte de bloc de compétence absent de la loi. Elles ont d'ailleurs été rendues sur les conclusions contraires, mais nuancées, de M. Xavier Domino, pour qui ce type de litige « *n'implique pas de compétence particulière en matière d'asile et tient avant tout à des questions de décompte et d'appréciation factuelle dont les juges administratifs de droit commun sont familiers* »⁶³². Ces solutions s'expliquent néanmoins par la circonstance que la distinction retenue par le législateur entre les décisions de fond et de procédure est

⁶³⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Chergui*, n° 403971, Rec., tab., p. 647 ; **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Y...*, n° 403972 ; **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. M...*, n° 403973 ; **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. D...*, n° 403974.

⁶³¹ **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Elbid*, n° 403975, Rec., tab., p. 647 ; **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. F...*, n° 404169.

⁶³² Xavier **DOMINO**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Chergui*, n° 403971, Rec., tab., p. 647, **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Y...*, n° 403972, **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. M...*, n° 403973 et **CE**, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. D...*, n° 403974, inédites.

assez imparfaite et laisse intervenir dès la procédure de constitution du dossier des éléments d'appréciation qui portent en réalité sur le bien-fondé de la demande. La position du Conseil d'État se justifie donc par la recherche d'un critère de fond plus précis que la typologie établie par la loi.

263. Dans un second temps, la jurisprudence administrative s'est pourtant réorientée vers une approche plus restrictive de la compétence de la Cour sans pour autant remettre tout à fait en cause la jurisprudence de 2016. Par deux décisions du 17 janvier 2018, le Conseil d'État a ainsi réaffirmé la compétence des juridictions ordinaires pour connaître des décisions de clôture ou de refus de réouverture de l'examen d'une demande d'asile⁶³³. Cette solution avait été décriée par le rapporteur public, M. Guillaume Odinet, qui craignait à juste titre qu'elle crée « *des distinctions jésuitiques entre les décisions de procédure de l'OFPRA* »⁶³⁴. Ses conclusions préconisaient au contraire le maintien de la jurisprudence antérieure au nom de la discipline jurisprudentielle, *a fortiori* nécessaire « *dans un domaine – la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative – où la stabilité des règles est un impératif, et dans une matière – la procédure d'asile – qui connaît suffisamment d'évolutions textuelles pour que la jurisprudence ne fluctue pas quand le texte est stable* »⁶³⁵, mais également au regard de l'esprit de la loi, qui plaide pour que le Conseil s'extraie de sa lettre et substitue à la distinction catégorielle entre les actes de fond et de procédure un bloc de compétence au profit de la Cour lorsque les décisions de l'OFPRA se prononcent sur le bien-fondé de la demande. Il est curieux que le juge n'ait pas ici suivi son rapporteur public et ait choisi de s'orienter vers des solutions plutôt indécises qui laissent demeurer au sein de la jurisprudence une véritable incertitude quant au critère de répartition des compétences.

⁶³³ **CE**, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Drame*, n° 410449, Rec., tab., p. 568 ; obs. Jean-Marc **PASTOR**, AJDA, 2018, p. 135 ; **CE**, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Oukriz*, n° 412292, Rec., tab., p. 568 ; obs. Jean-Marc **PASTOR**, AJDA, 2018, p. 135.

⁶³⁴ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Drame*, n° 410449, Rec., tab., p. 568 et **CE**, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Oukriz*, n° 412292, Rec., tab., p. 568, inédites.

⁶³⁵ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Drame*, n° 410449, Rec., tab., p. 568 et **CE**, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Oukriz*, n° 412292, Rec., tab., p. 568, inédites.

264. Contentieux de la responsabilité. – De façon plus stable et modérément surprenante, le contentieux de la responsabilité du fait des décisions prises par l’OFPRA relève du tribunal administratif, quand bien même la légalité de la décision concernée entrerait dans la compétence de la CNDA⁶³⁶. Cette solution illustre bien la conception stricte qu’a le Conseil d’État de la compétence d’attribution de la Cour, qui s’explique d’autant mieux en l’occurrence que les litiges indemnitaires se situent en réalité hors du champ de l’asile proprement dit. Certes, la caractérisation de la faute emportée par l’illégalité de la décision de l’OFPRA, qui n’est d’ailleurs pas systématique, implique que le juge porte son appréciation sur le bien-fondé de la demande d’asile telle qu’elle a été examinée par l’administration, mais la question n’est déjà plus celle de l’éligibilité de l’intéressé. En réalité, le requérant perd en partie sa qualité de demandeur d’asile au profit de celle, plus classique, d’usager du service public. La compétence des juridictions ordinaires se justifie donc pleinement.

265. Contentieux de l’apatridie. – Le contentieux de l’apatridie n’échappe pas au droit commun. En parallèle de sa mission de reconnaissance et de protection des réfugiés, l’OFPRA est également chargé de statuer sur l’éligibilité à la qualité d’apatride, pour laquelle il est nettement moins sollicité. Le juge administratif de droit commun s’est assez rapidement et de façon constante reconnu compétent pour connaître des décisions prises à cet égard⁶³⁷.

2. La préservation du contrôle par la voie de la cassation

266. Les décisions qui échappent au contrôle direct de la juridiction administrative de droit commun ne lui sont pas totalement étrangères pour

⁶³⁶ **CE**, 9^e et 10^e, avis, 12 nov. 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Ibrahim*, n° 355134, Rec., p. 375 ; note Jérôme **DRAHY**, Jérôme **TRAVARD**, *Revue juridique de l’Ouest*, 2013, p. 203 ; note Gweltaz **EVEILLARD**, *DA*, 2013, n° 1, comm. n° 6 ; note Caroline **FOULQUIER**, *AJDA*, 2013, p. 640 ; **CE**, 9^e et 10^e, avis, 12 nov. 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mlle Divengele*, n° 355135 ; note Jérôme **DRAHY**, Jérôme **TRAVARD**, *Revue juridique de l’Ouest*, 2013, p. 203 ; note Caroline **FOULQUIER**, *AJDA*, 2013, p. 640.

⁶³⁷ **CE**, sect., 9 oct. 1981, *Subramaniam*, n° 28945, Rec., p. 362 ; concl. Alain **BACQUET**, D., 1982, p. 98 ; **CE**, 7^e et 10^e, 22 juill. 1994, *Jabl*, n° 144859, Rec., tab., p. 950 ; **CE**, 2^e et 6^e, 30 déc. 1996, *Préfet du Loiret c. Thammi*, n° 154535, Rec., p. 524.

autant. Juridiction spécialisée, la Cour nationale du droit d'asile et, avant elle, la Commission de recours des réfugiés, n'échappent en effet pas au contrôle de cassation du Conseil d'État⁶³⁸. Si ce contrôle, classique, tend naturellement à atténuer l'effacement du juge administratif ordinaire du contentieux de la protection internationale, il doit être apprécié à sa juste mesure.

267. S'agissant d'une juridiction jugeant en premier et dernier ressort et qui, pour l'essentiel de ses membres, n'est pas constituée de magistrats professionnels, le contrôle de cassation des décisions de la Cour présente un intérêt particulier, qui s'inscrit pleinement dans l'objectif d'une « *processualisation du contentieux de l'asile* »⁶³⁹. Dans le silence du texte d'origine, c'est au Conseil d'État qu'est revenue la tâche de dégager les principes directeurs du procès de l'asile ainsi que les orientations jurisprudentielles en la matière.

268. Le contentieux de la protection internationale ne diffère pas des autres contentieux des étrangers dans la mesure où il constitue un contentieux essentiellement factuel. Si les questions juridiques ne sont évidemment pas absentes, la solution des litiges découle plus fréquemment d'une appréciation de fait que d'un constat de droit. Le juge de cassation, juge du droit, exerce donc une influence limitée sur le sort des litiges dévolus à la Cour, même si l'intensité de son contrôle n'a pas toujours échappé à la tendance générale de l'approfondissement⁶⁴⁰.

269. Le Conseil d'État est parfois amené, par le jeu de l'article L. 821-1 du Code de justice administrative, à statuer au fond sur la requête. C'est le cas pour un motif de bonne administration de la justice⁶⁴¹ ou lorsqu'il s'agit d'un second pourvoi dans le cadre d'une même affaire⁶⁴², « *ce qui est*

⁶³⁸ **CE**, sect., 29 mars 1957, *Sieur Paya Monzo*, n° 33524, Rec., p. 225.

⁶³⁹ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1549, n° 2326.

⁶⁴⁰ Voir *infra* n° 1040 et s.

⁶⁴¹ **CE**, 10^e, 26 nov. 2003, *M. X.*, n° 249672 ; **CE**, 10^e, 11 juin 2007, *M. B.*, n° 288358, Rec. CNDA, p. 24.

⁶⁴² **CE**, 9^e et 10^e, 26 janv. 2011, *H.*, n° 312833, Rec., p. 16 ; note Jérôme **DUVIGNAU**, *AJDA*, 2011, p. 1262 ; **CE**, 10^e, 23 oct. 2019, *M. B.*, n° 428183, Rec. CNDA, p. 194.

rarissime, dans un cas comme dans l'autre »⁶⁴³. Le juge de cassation renvoie en effet presque systématiquement à la Cour et ne s'y substitue que dans de rares hypothèses.

270. Il est assez difficile de systématiser le raisonnement conduisant le Conseil à statuer au fond. Il le fait naturellement dans les cas qui ne présentent guère de difficulté, comme pour juger tardif un retrait de la décision reconnaissant la qualité de réfugié⁶⁴⁴ ou appliquer, assez simplement, le principe d'unité de famille à un demandeur après avoir jugé qu'il était mineur⁶⁴⁵. Le Conseil d'État accepte par ailleurs de juger l'affaire au fond lorsque sont en jeu des questions d'appréciation dont il est plus ou moins coutumier, comme la qualification de menace pour la société⁶⁴⁶ ou l'application de la clause d'exclusion⁶⁴⁷. Le choix de recourir à l'article L. 821-2 est parfois plus énigmatique, par exemple lorsque dans un cas où la Cour avait omis de statuer sur une demande de protection subsidiaire⁶⁴⁸ et sur le moyen tiré de ce qu'un tribunal administratif avait jugé que son renvoi en Biélorussie méconnaissait l'article 3 de la Convention EDH⁶⁴⁹.

271. À cette occasion, le Conseil d'État examine bien sûr toutes les conclusions de la requête, y compris celles tendant à l'octroi de la protection subsidiaire⁶⁵⁰. Le Conseil d'État peut renvoyer l'affaire à une audience ultérieure pour statuer sur le fond⁶⁵¹.

⁶⁴³ Caroline **LANTERO**, « La motivation des décisions en matière d'asile », *in Droit d'asile*, Pedone, 2015, p. 253.

⁶⁴⁴ **CE**, 10^e, 11 juin 2007, *M. B.*, n° 288358, Rec. CNDA, p. 24.

⁶⁴⁵ **CE**, 10^e, 27 oct. 2004, *M. Y.*, n° 234142 ; **CE**, 10^e, 19 nov. 2021, *M. I...B...*, n° 449686, Rec. CNDA, p. 207.

⁶⁴⁶ **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Nguyen*, n° 428140, Rec., tab., p. 610.

⁶⁴⁷ **CE**, 9^e et 10^e, 7 avr. 2010, *H... A... et Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 319840, Rec. p. 99.

⁶⁴⁸ **CE**, 10^e, 9 janv. 2009, *M. A.*, n° 286395, Rec. CNDA, p. 63.

⁶⁴⁹ **CE**, 9^e et 10^e, 3 juill. 2009, *M. A.*, n° 298575, Rec. CNDA, p. 135.

⁶⁵⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 27 juill. 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. A...*, n° 323669, Rec. CNDA, p. 59.

⁶⁵¹ **CE**, 9^e et 10^e, 14 juin 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. A...*, n° 323669, Rec., p. 204 ; note Vincent **TCHEN**, DA, 2010, n° 8-9, comm. n° 118.

SECTION II

L'EFFACEMENT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE AU PROFIT DE L'ADMINISTRATION ACTIVE

272. Le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active connaît de nombreux tempéraments qui conduisent à reconnaître à l'administration certains pouvoirs contentieux et à la juridiction administrative plusieurs compétences purement exécutive. Sur ce point, les contentieux des étrangers ne s'écartent pas beaucoup des grandes tendances du droit administratif général. En particulier, le poids croissant de l'administration active se manifeste par le développement, contenu mais marqué, du recours administratif préalable obligatoire (II). Cette évolution est contrariée par la mise à l'écart, en parallèle, de modes alternatifs de résolution des conflits que le droit contemporain cherche au contraire à promouvoir (I).

I | La neutralisation du contentieux administratif non juridictionnel

273. Dans un premier mouvement, les contentieux des étrangers échappent à plusieurs modes alternatifs de résolution des différends. C'est le cas, qui n'étonnera guère, des modes contractuels que sont la médiation et la transaction (A.), mais aussi, ce qui peut en revanche surprendre, du recours administratif de droit commun (B.).

A | Le rejet des modes contractuels de résolution des litiges

274. Le droit des étrangers n'échappe pas totalement au phénomène de contractualisation de l'action publique. L'État a cherché, au début des années 2000 à diluer l'unilatéralisme attaché à l'exercice de ses pouvoirs de police en promouvant une approche négociée de certains pans de sa politique. De ce point de vue, « *le contrat semble être, par sa symbolique, l'outil le plus adapté dans le sens où il consacre un engagement réciproque entre l'État et les*

étrangers »⁶⁵². C'est de cette démarche que procède le contrat d'accueil et d'intégration, facultatif⁶⁵³ puis obligatoire pour les primo-arrivants⁶⁵⁴, et le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille⁶⁵⁵, abrogé depuis⁶⁵⁶. Bien sûr, ces instruments n'ont de contrats que le nom et se bornent à « *recouvr[ir] de l'habit contractuel, ainsi que des atours de l'échange et de la contrepartie, des devoirs de type institutionnel* »⁶⁵⁷. Il n'en demeure pas moins que ces procédés traduisent le souhait d'orienter l'action de l'État vers une recherche du consensus et une forme plus douce d'autorité.

275. Ce phénomène ne s'est pas transporté sur le terrain juridictionnel, car l'administration ne transige pas dans les litiges relatifs aux étrangers, même si le recours à la médiation a parfois été envisagé par les pouvoirs publics⁶⁵⁸. Il faut dire que ces contentieux ne semblent pas prédisposés à ce procédé, qui est traditionnellement exclu dans deux domaines : les matières qui intéressent l'ordre public (1.) et le contentieux de l'excès de pouvoir (2.). La valeur de ces obstacles peut être discutée.

1. Une réserve d'ordre public ambigüe

276. Première limite à la résolution transactionnelle des litiges, elle ne peut intervenir dans les matières qui intéressent l'ordre public. La portée de cette interdiction n'est pas toujours très claire, non plus que son

⁶⁵² Jérôme DUVIGNAU, *Le droit fondamental au séjour des étrangers*, thèse Pau, 2010, p. 420, n° 913.

⁶⁵³ Article 146 de la **loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale.

⁶⁵⁴ Article 5 de la **loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006** relative à l'immigration et à l'intégration ; Article L. 413-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 311-9].

⁶⁵⁵ Article 6 de la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ; Ancien article L. 311-9-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁶⁵⁶ Article 20 de la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

⁶⁵⁷ Judith ROCHFELD, « D'une nouvelle manifestation du contrat pédagogique ? Le contrat d'accueil et d'intégration », *Revue des contrats*, 2008, p. 193.

⁶⁵⁸ **Commissariat général au plan**, *Immigrations : le devoir d'insertion*, La Documentation française, 1988, p. 36.

fondement. Certains auteurs⁶⁵⁹ ramènent la prohibition à celle prévue dans le droit commun des contrats par l'article 6 du Code civil et considèrent que les stipulations de la transaction ne doivent pas faire obstacle à une règle ou un principe d'ordre public. D'autres⁶⁶⁰, à l'inverse, considèrent plus largement que la transaction est interdite lorsqu'elle intervient dans des matières touchant à l'ordre public et s'intéressent davantage à son objet qu'à un contenu déterminé. Il faut dire que la jurisprudence semble hésiter entre les deux approches, entre se limiter à vérifier que la transaction « *ne méconnaît aucune règle d'ordre public* »⁶⁶¹ et aller jusqu'à s'assurer que la transaction ne porte « *pas sur des questions qui, touchant à l'ordre public, ne peuvent faire l'objet d'un tel contrat* »⁶⁶². La question de la portée est pourtant essentielle pour déterminer la compatibilité de la transaction avec le contentieux des étrangers. Si la première conception est retenue, rien n'interdit *a priori* à l'administration de transiger en matière de contentieux des étrangers, pourvu qu'elle ne viole pas ce faisant certaines règles d'ordre public. Si c'est la seconde conception qui prévaut, le contentieux des étrangers, en ce qu'il porte sur une police administrative spéciale, naturellement liée à des questions relatives à l'ordre public, tombe évidemment hors du champ transactionnel.

277. Pour trancher entre les deux approches, il conviendrait de se référer à ce qui fonde l'interdiction, mais la multiplicité de ses justifications ne facilite pas l'entreprise. La prohibition de la transaction face aux règles d'ordre public ou dans les matières touchant à l'ordre public repose en effet sur deux fondements distincts : la disponibilité des droits soumis à transaction et la protection de l'ordre public. Il est évident que nul ne peut transiger sur des droits indisponibles. À ce titre, l'administration ne saurait s'engager par voie de transaction à modifier les mesures qu'elle entend

⁶⁵⁹ Géraldine **CHAVRIER**, « Règlement non juridictionnel des litiges. À propos des transactions des établissements publics », *DA*, 2001, n° 7, comm. n° 172 ; Pierre-Laurent **FRIER**, Jacques **PETIT**, *Droit administratif*, 16^e éd., L.G.D.J., 2022, p. 643, n° 981 ; Raymond **ODENT**, *Contentieux administratif*, tome 2, rééd., Dalloz, 2007, p. 233.

⁶⁶⁰ Gilles **LE CHATELIER**, « Transaction », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014 ; Alain **ONDOUA**, *JCP*, 2001, I., n° 344 ; Benoît **PLESSIX**, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, p. 1280, n° 1031.

⁶⁶¹ **CE**, 9^e et 10^e, 7 oct. 1981, *A.N.I.F.O.M. c. Sabuc*, n° 26488, Rec., p. 355.

⁶⁶² **CE**, 23 avril 2001, *Ceccaldi-Raynaud*, n° 215552 ; concl. Catherine **BERGEAL**, *B.J.C.P.*, 2001, p. 439 ; note Géraldine **CHAVRIER**, *DA*, 2001, n° 7, comm. n° 172 ; note Alain **ONDOUA**, *JCP*, 2001, I., n° 344 ; note Antoine **BOURREL**, Jean **GOURDOU**, *C.J.E.G.*, 2002, n° 585, p. 171.

prendre pour garantir les intérêts dont elle a la charge ou à en moduler les effets⁶⁶³. Applicable à la question de l'ordre public, ce fondement n'interdit cependant pas de transiger dans une matière donnée mais impose uniquement que cette transaction ne contienne pas de stipulations qui engageraient l'administration sur des points dont elle n'a pas la maîtrise. Concrètement, cela revient à autoriser l'administration à contracter dans des domaines intéressant l'ordre public sans pour autant lui permettre de transiger sur la protection de cet ordre public. Fondement téléologique de la prohibition, la protection de l'ordre public commande en effet que l'administration ne puisse délaisser l'objectif qui lui est assigné au profit d'obligations contractuelles. La difficulté de cette justification est « *qu'il est délicat de déterminer in abstracto la portée exacte de la limite au droit de transiger que représente la sauvegarde de l'ordre public* »⁶⁶⁴, ce qui amène nécessairement à retenir une démarche casuistique. Là encore, le fondement ne s'oppose pas à ce l'État intervienne transactionnellement dans une matière touchant à l'ordre public mais limite son action aux stipulations qui n'affecteraient pas sa protection, qui ne l'affecteraient pas négativement. Dès lors, il est possible de considérer que rien n'exclut la transaction des matières intéressant l'ordre public, sous réserve que son contenu respecte alors certaines limites, notamment les règles d'ordre public : la première conception semble donc devoir l'emporter.

278. Quelles conséquences faut-il en tirer pour le contentieux des étrangers ? À la première lecture, l'interdiction exclut le contentieux des étrangers, qui est par nature lié à l'ordre public, soit en ce qu'il concerne la régularité du séjour des étrangers, qui appartient à l'objectif constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public, soit en ce qu'il concerne la compatibilité de leur séjour, même régulier, avec cet ordre public. Sur ce dernier point, qui concerne les expulsions, la solution est claire et sans appel : l'administration ne peut transiger. Sur le premier point cependant, la réponse doit être plus nuancée car, dès lors que l'État a la possibilité de régulariser la situation d'un étranger, il a la capacité de la soustraire des nécessités de l'ordre public et de la faire entrer dans le champ étroit des matières sujettes à transaction. S'il est impossible de transiger sur une

⁶⁶³ **Cons. préf.** Lille, 18 mai 1953, *Maire de Mouveaux c. Lagache*, D., 1953, p. 470.

⁶⁶⁴ Antoine **BOURREL**, Jean **GOURDOU**, « Note sous CE, 23 avril 2001, *Ceccaldi-Raynaud* », C.J.E.G., 2002, n° 585, p. 177.

mesure de police visant à prévenir un trouble à l'ordre public, sur l'exécution d'une décision portant OQTF par exemple, rien n'interdit de prévenir ce trouble par la transaction. En transigeant sur le droit au séjour d'un étranger, l'administration ne contractualise pas la réponse apportée à un trouble à l'ordre public mais met un terme au trouble par la transaction en régularisant la situation de l'étranger, soit en lui accordant un droit au séjour, soit en organisant son éloignement. Concrètement, la transaction pourrait prendre les formes suivantes : l'autorisation du séjour de l'étranger par l'État en échange d'une contrepartie de l'étranger ou le renoncement au recours à l'encontre d'une décision d'éloignement par l'étranger en échange d'une contrepartie de l'État ; mais cette dernière possibilité doit être discutée plus avant car elle semble se heurter à la prohibition des transactions dans le cadre de l'excès de pouvoir.

2. Une exclusion de l'excès de pouvoir discutable

279. Il est généralement considéré que la transaction ne peut porter sur des questions de légalité et, de là, ne peut valablement prévoir le renoncement d'une des parties à son droit d'exercer un recours pour excès de pouvoir. Il a ainsi été soutenu que les contentieux des étrangers devaient être exclus du processus transactionnel au motif que « *ce type d'affaires relève du contentieux objectif et non du contentieux subjectif* »⁶⁶⁵. La règle n'apparaît pourtant pas aussi immuable qu'elle est présentée et, outre une certaine fragilité quant à ses fondements, elle admet de nombreuses exceptions.

280. L'origine de l'interdiction est souvent présentée comme émanant d'une pluralité de décisions, dont la plupart ne permettent pourtant pas de tirer des conclusions aussi générales. D'une part, de nombreuses décisions, si elles rejettent la renonciation d'une des parties à son droit au recours pour excès de pouvoir, traitent en réalité de situations particulières qui ne relèvent pas véritablement de la transaction. Ainsi, la décision *Sieur Andréani* de 1955⁶⁶⁶, si elle considère que « *l'approbation donnée d'avance aux*

⁶⁶⁵ Anne-Laure PONSARD, *La transaction administrative*, thèse Paris X, 2015, p. 431.

⁶⁶⁶ CE, ass., 19 nov. 1955, *Sieur Andréani*, n° 22263, Rec., p. 551 ; concl. Pierre LANDRON, RPDA, 1956, p. 25.

termes du projet de décret préparé par l'administration n'a pas eu pour effet de le priver du droit de faire état de l'illégalité dont ledit décret est entaché», porte sur l'acquiescement, dont il n'est pas certain d'ailleurs qu'il trouve son origine dans une véritable transaction, donné à un acte administratif qui, outre son caractère réglementaire, n'est qu'à l'état de projet. Dès lors, il est évident qu'un citoyen ne saurait s'engager à ne pas contester un acte dont il ignore la véritable teneur. De même, plusieurs décisions rappellent l'impossibilité de la renonciation au recours pour excès de pouvoir mais sans se référer à un quelconque contexte transactionnel et en retenant simplement que l'acquiescement à un acte ne peut valoir renoncement à le contester même si le requérant a demandé cet acte⁶⁶⁷ ou s'il a fait partie de l'institution à son origine⁶⁶⁸. Or, l'acquiescement, par son caractère unilatéral, ne peut se confondre avec la transaction et les solutions données aux problèmes qu'il pose ne peuvent être appliquées à cette dernière de façon systématique. De même, le fait que le Conseil d'État ait pu admettre le recours pour excès de pouvoir alors que le requérant avait « *déclaré qu'il était disposé sous certaines conditions à n'exercer aucun recours contre la décision* »⁶⁶⁹ n'est pas de nature à s'étendre à l'hypothèse dans laquelle le requérant aurait transactionnellement renoncé à ce recours. C'est pourtant sur ce fondement que la Cour administrative d'appel de Paris a pu considérer que, s'agissant d'une transaction, « *cet engagement et ce protocole d'accord ne pouvaient être de nature à interdire à l'intéressé l'exercice du recours pour excès de pouvoir, lequel n'a pas pour objet la défense de droits subjectifs, mais d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité* »⁶⁷⁰, suivie en cela par d'autres juridictions du fond⁶⁷¹. Une partie de la doctrine affirme que cette solution se situe « *dans la ligne de la jurisprudence consacrant l'inopposabilité de la renonciation au recours pour excès de pouvoir* »⁶⁷², jurisprudence qui rejetterait « *systématiquement toute demande d'homologation d'une transaction portant sur la légalité* »⁶⁷³. Plus généralement, il est considéré que « *les spécificités du droit public font obstacle à la conclusion de transactions, au*

⁶⁶⁷ **CE**, 13 oct. 1961, *Ministre de l'Agriculture c. dame Weitzdorfer*, n° 50450, Rec., p. 564.

⁶⁶⁸ **CE**, 14 fév. 1968, *Sieur Bosquier*, n° 67721, Rec., p. 117.

⁶⁶⁹ **CE**, 13 fév. 1948, *Sieur Louarn*, n° 85152, Rec., p. 79.

⁶⁷⁰ **CAA** Paris, 30 déc. 1996, *Boyer c. Commune de Boulogne-Billancourt*, n° 94PA02185, Rec., tab., p. 1073 ; note V. H., JCP, 1997, n° 22871.

⁶⁷¹ **TA** Amiens, 14 avr. 2017, *Mme R.*, n° 0400871 ; note Florence **NICOUD**, DA, 2008, n° 1, comm. n° 8.

⁶⁷² René **CHAPUS**, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, p. 391, n° 471.

⁶⁷³ Florence **NICOUD**, « L'impossibilité de renoncer par transaction à exercer le recours pour excès de pouvoir. Note sous TA Amiens, 14 avr. 2007, *Mme R.* », DA, 2008, n° 8.

sens juridique du terme, dans le domaine de l'excès de pouvoir»⁶⁷⁴ ou encore que « *la légalité objective y est un obstacle, tant elle n'est pas un objet de commerce* »⁶⁷⁵. Ici, le principe de légalité impliquerait « *que soit exclu tout procédé qui permettrait d'encourager des violations de ce principe, en offrant une solution facile et indolore aux conséquences négatives de celles-ci* »⁶⁷⁶.

281. Il n'est pourtant pas certain que la solution donnée par l'arrêt *Boyer* soit totalement justifiée : outre une origine jurisprudentielle incertaine, ses fondements juridiques ne paraissent pas parfaitement étayés. Si l'arrêt se prévaut d'une lignée jurisprudentielle constante, il ne fait qu'appliquer à la transaction une solution tirée du régime de l'acquiescement ou de la renonciation unilatérale, qui ne doivent pas être confondus avec l'acte transactionnel, dont les effets juridiques sont bien plus importants. En réalité, le Conseil d'État n'a jamais posé le principe de la prohibition des transactions dans le contentieux de la légalité ; il ne s'est tout simplement jamais prononcé sur le sujet. Certes, dans deux décisions, le Conseil d'État rejette l'irrecevabilité d'un recours portant sur des questions de légalité transigées, mais elles sont soit dépourvue d'un caractère administratif⁶⁷⁷, soit relative au régime des salariés protégés⁶⁷⁸ qui est d'ordre public, et ne peuvent donc servir à démontrer la prohibition des transactions en matière de recours pour excès de pouvoir. En outre, le principe semble reposer sur une lecture extensive du caractère objectif du recours pour excès de pouvoir : dès lors que le recours a pour objet la défense de la légalité⁶⁷⁹, il porte sur des questions de droit objectif qui ne pourraient être soumises à transaction. Il est exact que la légalité n'étant pas disponible, son contenu ne saurait être déterminé par voie contractuelle. Pour autant, l'intangibilité de la légalité implique-t-elle nécessairement que l'on ne puisse « *s'interdire de défendre ainsi le droit* »⁶⁸⁰ ? Rien n'est moins certain, car si le recours pour

⁶⁷⁴ Arnaud **LYON-CÆN**, « Sur la transaction en droit administratif », *AJDA*, 1997, p. 49.

⁶⁷⁵ Bernard **PACTEAU**, « L'homologation encadre les transactions ; elle ne les entrave pas. Note sous CE, ass., 11 juill. 2008, *Société Krupp Hazemag* », *RFDA*, 2008, p. 963.

⁶⁷⁶ Géraldine **CHAVRIER**, « Réflexions sur la transaction administrative », *RFDA*, 2000, p. 559.

⁶⁷⁷ **CE**, 1^{re}, 11 mars 1994, *Rousselet*, n° 125905.

⁶⁷⁸ **CE**, 8^e et 9^e, 2 fév. 1996, *Société Établissements Crocquet*, n° 152406, *Rec.*, p. 26.

⁶⁷⁹ **CE**, ass., 17 fév. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. dame Lamotte*, n° 86949, *Rec.*, p. 110 ; concl. Jean **DELVOLVÉ**, *RDP*, 1951, p. 478 et *GCJA*, 2020, tome 2, n° 15, p. 173.

⁶⁸⁰ Bernard **PACTEAU**, « L'homologation encadre les transactions ; elle ne les entrave pas. Note sous CE, ass., 11 juill. 2008, *Société Krupp Hazemag* », *RFDA*, 2008, p. 963.

excès de pouvoir porte sur des questions de droit objectif, encore qu'il ne faille pas « méconnaître la réalité actuelle du recours pour excès de pouvoir, qui ne représente plus simplement le moyen privilégié de sauvegarde de la légalité objective, mais permet également au justiciable de faire valoir certains droits »⁶⁸¹, le droit au recours pour excès de pouvoir, lui, est un droit subjectif. Si l'on a pu considérer par le passé que l'action en justice, « c'est le droit lui-même mis en mouvement ; c'est le droit à l'état d'action, au lieu d'être à l'état de repos ; le droit à l'état de guerre, au lieu d'être à l'état de paix »⁶⁸², la doctrine s'accorde de longue date à dissocier l'action du droit qu'elle entend mettre en œuvre, de sorte que la qualité de l'une ne découle pas de la nature de l'autre. Ainsi, le caractère objectif du contentieux de l'excès de pouvoir n'enlève pas au droit au recours son caractère subjectif : « quoi qu'on en dise, l'action en justice a bel et bien la nature d'un droit subjectif »⁶⁸³. Dès lors, la prohibition de la transaction dans le domaine de l'excès de pouvoir ne saurait trouver son fondement dans l'indisponibilité du droit au recours : droit subjectif, ce dernier n'est qu'une simple faculté d'agir à laquelle il peut être renoncé *de facto*, par l'abstention, comme *de jure*, à travers le désistement ou un acte transactionnel. Au demeurant, il ne semble pas « que le droit au recours serait atteint dans sa substance dès lors que la transaction résulterait d'un choix volontaire et éclairé »⁶⁸⁴.

282. Par ailleurs, l'approche téléologique ne saurait davantage justifier une prohibition de principe de la transaction en excès de pouvoir, car la renonciation transactionnelle au recours pour excès de pouvoir n'implique pas qu'il soit porté atteinte à la sauvegarde de la légalité. En effet, la présomption de légalité qui entoure les actes administratifs⁶⁸⁵ interdit logiquement de suspecter leur illégalité dès lors qu'ils feraient l'objet d'une transaction en vue d'empêcher leur contestation par la voie de l'excès de pouvoir. Ainsi, transiger afin d'obtenir la renonciation au recours ne

⁶⁸¹ Antoine **BOURREL**, Jean **GOURDOU**, « Note sous CE, 23 avril 2001, *Ceccaldi-Raynaud* », CJEG, 2002, n° 585, p. 177.

⁶⁸² Charles **DEMOLOMBE**, *Cours de Code Napoléon*, Tome IX, Auguste Durand, 1852, n° 338, p. 201.

⁶⁸³ Henry **MOTULSKY**, « Le droit subjectif et l'action en justice », *Archives de philosophie politique*, Tome IX, 1964, p. 225.

⁶⁸⁴ Anne **COURRÈGES**, concl. sous CE, 30 janv. 2008, *Ville de Paris*, Rec., p. 25.

⁶⁸⁵ **CE**, ass., 2 juillet 1982, *Huglo et autres*, n° 25288, Rec., p. 257 ; concl. Jacques **BIANCARELLI**, AJDA, 1982, p. 657 ; chron. Bernard **PACTEAU**, Rev. adm., 1982, p. 627 ; note Olivier **DUGRIP**, D., jur., p. 328.

signifie pas nécessairement que ce recours aurait été couronné de succès, car parfois l'intérêt de l'administration à l'absence de procès ne tient pas tant à ce qu'elle craint l'annulation de sa décision qu'aux frais engagés pour arriver à cette conclusion : il peut lui sembler « *plus utile aussi d'éviter cette voie, et de rechercher la paix au péril même de quelque perte, que de plaider et de s'engager dans les fuites où conduisent tous les procès* »⁶⁸⁶. Aussi la transaction qui vise à faire renoncer l'étranger à son droit au recours ne dissimule-t-elle pas par elle-même une illégalité mais témoigne simplement du souhait de l'administration de s'épargner une procédure coûteuse et de procéder au plus tôt à l'exécution de sa mesure : « *un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès* »⁶⁸⁷. Par ailleurs, au regard de l'effet relatif qui s'attache aux transactions, la renonciation par un individu à son droit au recours pour excès de pouvoir n'en priverait évidemment pas d'autres personnes qui, sous réserve d'un intérêt à agir, pourraient alors contester la légalité de l'acte et mener, si ce recours était fondé, à son annulation. Or, l'annulation d'un acte administratif implique, par son effet *erga omnes*, que l'on ne puisse s'y soustraire par transaction⁶⁸⁸.

283. En effet, bien que la transaction puisse théoriquement permettre à l'administration de faire renoncer un administré à son droit au recours pour excès de pouvoir, elle ne peut aller jusqu'à la soustraire aux effets d'une annulation contentieuse. Là où le caractère subjectif du droit au recours pour excès de pouvoir autorise que l'on y renonce, le caractère objectif du recours lui-même interdit que l'on puisse échapper aux conséquences qu'il emporte. La transaction peut servir à « *couvrir, sur le plan pécuniaire, les illégalités* »⁶⁸⁹ commises par l'administration, elle ne peut affecter l'illégalité d'un acte et s'opposer à l'exécution d'une décision de justice.

⁶⁸⁶ Jean **DOMAT**, *Le droit public, suite des loix civiles dans leur ordre naturel*, tome 5, Pierre Emery, 1701, p. 219.

⁶⁸⁷ Honoré **DE BALZAC**, *Illusions perdues*, in *Œuvres complètes*, volume 8, Houssiaux, 1874, p. 568.

⁶⁸⁸ **CE**, sect., 13 juill. 1967, *Ministre de l'éducation nationale c. École privée de filles de Pradelles*, n° 70777, Rec., p. 339 ; concl. Michel **BERNARD**, RDP, 1968, p. 187 ; note Marcel **WALINE**, RDP, 1967, p. 1205 ; note Michèle **VOISSET**, D., 1968, p. 431.

⁶⁸⁹ Benoît **PLESSIX**, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, p. 1280, n° 1031.

284. Enfin, le droit positif admet déjà la possibilité de transiger en excès de pouvoir, qu'il s'agisse de la loi⁶⁹⁰ ou de la jurisprudence⁶⁹¹. Plus précisément, le Conseil d'État a reconnu le désistement d'un requérant au regard du protocole transactionnel qu'il avait conclu et indépendamment du contenu des pièces par lui produites. Appliquée par les juges du fond⁶⁹², la décision n'est toutefois pas sans engendrer diverses interrogations sur sa portée. En effet, si une transaction peut valablement déclencher le désistement d'une des parties, la prive-t-elle pour autant du droit de retirer ce désistement, ainsi que l'y autorise classiquement la jurisprudence *Société Dockès Frères*⁶⁹³ ? Une partie de la doctrine considère que non, car « *une partie peut revenir sur son engagement en choisissant d'engager ou de maintenir son recours* »⁶⁹⁴. L'efficacité de la transaction comme mode alternatif de règlement des conflits en dépend, quoique l'éventuel retrait du désistement pourrait, parce qu'il constituerait alors un manquement aux obligations du requérant, engager la responsabilité contractuelle de ce dernier et donner satisfaction à l'administration sur la dimension pécuniaire de l'opération, le coût du procès étant compensé par les dommages-intérêts versés par l'autre partie.

285. En outre, il a été remarqué que la décision n'évoquait pas le cas de la transaction conclue antérieurement au procès, de telle sorte qu'il « *n'est pas évident que la solution applicable aux hypothèses de désistement puisse ou doive nécessairement être transposée aux hypothèses de renonciation à l'introduction d'un recours pour excès de pouvoir* »⁶⁹⁵. Il semble toutefois peu concevable qu'une transaction stipulant le désistement du requérant n'ait pas pour conséquence de l'empêcher de déposer un recours ; à tout le moins, il suffirait à l'administration de produire le contrat transactionnel pour faire reconnaître le désistement de la partie adverse. Si l'on admet le désistement transactionnel, il faut bien accepter *a fortiori* la renonciation de même

⁶⁹⁰ Article L. 600-8 du **Code de l'urbanisme**.

⁶⁹¹ **CE**, 2^e et 7^e, 18 nov. 2011, *Ligue d'escrime du Languedoc-Roussillon*, n° 343117, Rec., tab., p. 1087.

⁶⁹² **TA** Cergy-Pontoise, 8 janv. 2015, *Société Multi Development France*, n° 1209831, AJDA, 2015, p. 993.

⁶⁹³ **CE**, ass., 21 avr. 1944, *Société Dockès frères*, n° 72642, Rec., p. 120.

⁶⁹⁴ Sylvain **MERENNE**, « La transaction portant sur un recours pour excès de pouvoir », AJDA, 2015, p. 996.

⁶⁹⁵ Frédéric **ALHAMA**, « Transaction et renonciation à l'exercice du recours pour excès de pouvoir », RFDA, 2017, p. 508.

nature, car le désistement n'est jamais qu'une abstention d'agir rétroactive. Cela suppose néanmoins de déterminer la nature d'un désistement intervenu dans ce cas précis, c'est-à-dire de savoir s'il s'agit d'un désistement d'instance, qui « *n'atteint qu'une série d'actes de procédure, sans toucher au fond même du droit* »⁶⁹⁶, ou si l'on est face à un désistement d'action, « *qui fait disparaître le droit lui-même* »⁶⁹⁷. Il faut sans doute considérer le désistement par voie de transaction comme un désistement d'instance et non d'action, ce qui ne pose guère de difficulté puisque le juge administratif, s'il assimilait classiquement le désistement du requérant à un désistement d'action, sauf à ce qu'il ait précisément spécifié que son désistement se limitait à l'instance⁶⁹⁸, adopte depuis 2010 une position contraire⁶⁹⁹.

286. Enfin, la généralisation de la solution à l'ensemble du contentieux administratif a pu être contestée, en considérant qu'elle ne découlait que des spécificités liées à l'urbanisme. Il semblerait que ces doutes ne correspondent plus au droit positif car le Conseil d'État a pu admettre, dans une décision *Société foncière Europe*⁷⁰⁰, la validité d'une renonciation au recours pour excès de pouvoir déposé à l'encontre d'une décision de préemption en annulant la transaction sur le fond, au seul motif qu'elle constituait une libéralité et non sur le principe même des stipulations qu'elle comportait. Il a même admis, dans le contentieux de la fonction publique, donc en excès de pouvoir, que la signature d'une transaction pouvait faire obstacle à la saisine ultérieure du juge administratif⁷⁰¹.

⁶⁹⁶ Roger **LATOURNERIE**, concl. sous **CE**, sect., 29 janv. 1932, *Dame veuve Janson*, D., 1933, III., p. 11.

⁶⁹⁷ Roger **LATOURNERIE**, concl. sous **CE**, sect., 29 janv. 1932, *Dame veuve Janson*, D., 1933, III., p. 11.

⁶⁹⁸ **CE**, sect., 29 janv. 1932, *Dame veuve Janson*, n° 97750, Rec., p. 128 ; concl. Roger **LATOURNERIE**, D., 1933, III., p. 11.

⁶⁹⁹ **CE**, sect., 1^{er} oct. 2010, *M. et Mme Rigat*, n° 314297, Rec., p. 352 ; **GACA**, 2022, n° 54, p. 915 ; chron. Damien **BOTTEGHI**, Alexandre **LALLET**, *AJDA*, 2010, p. 2202 ; note Fabrice **MELLERAY**, *DA*, 2010, n° 12, comm. n° 158.

⁷⁰⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 9 déc. 2016, *Société Foncière Europe*, n° 391840, Rec., tab., p. 816 ; concl. Gilles **PELLISSIER**, B.J.C.L., 2017, p. 123 ; note Guylain **CLAMOUR**, *AJDA*, 2017, p. 694 ; note Julien **MARTIN**, *JCP A*, 2017, n° 19, p. 37, n° 2128.

⁷⁰¹ **CE**, 5^e et 6^e, 5 juin 2019, *Centre hospitalier de Sedan*, n° 412732, Rec., tab., p. 801 ; note Frédéric **ALHAMA**, *AJDA*, 2019, p. 2282 ; Julie **ARROYO**, *RFDA*, 2019, p. 1056 ; Louis **DE FOURNOUX**, *JCP A*, 2019, étu. n° 2243 ; note A Lebon, *DA*, 2019, n° 8-9, comm. n° 43.

287. Ainsi, la transaction peut comporter « *un engagement à se désister d'un recours pour excès de pouvoir en contrepartie des concessions obtenues de l'autre signataire* »⁷⁰². Une expression jurisprudentielle plus affirmée permettrait cependant, en clarifiant le régime juridique de la transaction en excès de pouvoir, un développement plus important de ce mode alternatif de résolution des conflits, notamment dans des matières qui, comme le contentieux des étrangers, lui sont encore inconnues.

288. En vérité, l'exclusion des modes contractuels de résolution des litiges dans les contentieux des étrangers provient moins d'une impossibilité juridique que d'une difficulté de mise en œuvre pratique. Le processus transactionnel, nécessairement successif d'une procédure administrative parfois longue, semble en effet bien peu adapté à la résolution d'un contentieux de masse en ce qu'il exige une disponibilité des agents qui fait déjà défaut pour le traitement du contentieux juridictionnel classique. De ce point de vue, la recherche systématique d'une transaction reviendrait à perdre du temps dans l'espoir d'en gagner.

B | L'exclusion des règles relatives au recours administratif

289. Le contentieux des étrangers est, pour certaines de ses branches, dérogatoire au droit commun des recours administratifs dès lors qu'il présente des particularités procédurales. En effet, si l'exercice d'un recours administratif proroge le délai de recours contentieux, c'est sous réserve qu'il ne s'agisse pas de « *procédures particulières prévues par [une] législation spéciale* »⁷⁰³. L'exception trouve sa formulation la plus nette dans la décision *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*⁷⁰⁴ : « *sauf le cas où des dispositions législatives ou réglementaires ont organisé des procédures particulières, toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours dudit délai* ». Elle tient à ce que l'environnement procédural de la matière est tel qu'il « *ne laisse*

⁷⁰² Paul CASSIA, « Règlement amiable des différends administratifs », in *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 8^e éd., 2022, n° 94, p. 1536, n° 7.

⁷⁰³ CE, 16 fév. 1940, *Société de pyrotechnie du Sud-Est*, n° 64471, Rec., p. 64 ; CE, sect., 13 juin 1958, *Sieur Esnault*, n° 39402, Rec., p. 343 ; concl. Guy BRAIBANT, Rec., p. 343.

⁷⁰⁴ CE, sect., 10 juill. 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, n° 60408, Rec., p. 399 ; concl. Jacques RIGAUD, S., 1964, p. 300 ; GACA, 2022, n° 47, p. 849.

aucune place, dans le déroulement d'un litige, à une phase administrative, postérieure à la décision contestée et antérieure à la saisine du juge »⁷⁰⁵. La notion de procédure particulière n'inclut pas ici toute procédure formalisée de recours administratif mais vise les cas dans lesquels « *un recours administratif spécial a été institué, comportant des délais, des règles de procédure ou des organes de décision particuliers ou qu'il résulte du texte que le législateur a eu l'intention d'écarter tout recours administratif* »⁷⁰⁶. Le droit va même plus loin, car il ne restreint pas la procédure particulière à celle instaurée devant l'autorité administrative, mais l'étend à la procédure juridictionnelle. C'est à ce titre que le contentieux juridictionnel des étrangers, en ce qu'il est parfois dérogatoire, échappe au droit commun du recours administratif.

290. L'exclusion du recours administratif de droit commun dans les contentieux des étrangers n'est pas de principe **(1.)** ; elle ne concerne que certaines de ses branches particulièrement dérogatoires **(2.)**.

1. Une exclusion délimitée

291. De façon générale, l'ensemble des contentieux des étrangers soumis à une procédure juridictionnelle de droit commun conservent le bénéfice plein et entier du régime ordinaire du recours administratif. C'est notamment le cas des refus de titre de séjour⁷⁰⁷ ou d'autorisation de regroupement familial⁷⁰⁸.

292. L'exercice d'un recours, gracieux ou hiérarchique, ne sert d'ailleurs pas qu'à proroger le délai de recours mais peut parfois aboutir à un véritable revirement de la part de l'administration, notamment du fait qu'elle se prononce au regard du droit en vigueur à la date de sa décision⁷⁰⁹. Cela explique qu'il ne soit pas possible de reconduire à la frontière un

⁷⁰⁵ Jacques **RIGAUD**, concl. sous **CE**, sect., 10 juill. 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, S., 1964, p. 301.

⁷⁰⁶ Guy **BRAIBANT**, concl. sous **CE**, sect., 13 juin 1958, *Sieur Esnault*, Rec., p. 343.

⁷⁰⁷ **CE**, 7^e et 10^e, 9 mars 1988, *Weber*, n° 30281, Rec., p. 112.

⁷⁰⁸ **CAA** Paris, 1^{re}, 23 oct. 1997, *Ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration c. Mme Mebrak*, n° 96PA01452, Rec., tab., p. 856.

⁷⁰⁹ **CE**, 7^e et 10^e, 29 sept. 1999, *Préfet du Val-de-Marne*, n° 204639, Rec., tab., p. 820.

étranger dont le titre de séjour aurait été accordé par l'autorité hiérarchique⁷¹⁰.

293. L'existence d'une procédure de recours administratif ne doit cependant pas conduire l'administration à faire obstacle à la saisine du juge. Il a ainsi été jugé que « *lorsqu'un étranger en rétention formule auprès de l'administration, dans le délai de recours, une demande de demeurer sur le territoire national, il n'appartient pas à l'administration de considérer cette demande comme un recours gracieux mais de la transmettre au président du tribunal administratif, seul habilité à se prononcer sur l'existence et la nature du recours* »⁷¹¹.

294. Encore faut-il, évidemment, que le recours ait été exercé par l'intéressé et non par un tiers, comme une association⁷¹² ou un maire⁷¹³. En revanche, l'action n'est en principe pas encadrée par des conditions de recevabilité particulières et s'inscrit dans une absence de formalisme presque complète. Ce dernier point a pu être nuancé par le Conseil d'État dans le contentieux, très spécifique, de la libération des liens d'allégeance⁷¹⁴. Le juge administratif a en effet considéré qu'un recours gracieux formé contre un décret libérant un Français de sa nationalité ne pouvait l'être par cet individu, désormais étranger, faute d'intérêt à agir, ce qui constitue certainement « *une confusion, d'une part avec les cas dans lesquels l'administration serait tenue de donner satisfaction à ce recours, d'autre part avec les conditions de recevabilité du recours contentieux contre la décision par laquelle elle rejeterait le recours gracieux* »⁷¹⁵.

⁷¹⁰ **CE**, prés. sect., 23 juin 1995, *Préfet des Yvelines c. Loukakou*, n° 155614, Rec., tab., p. 835 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1996, p. 104.

⁷¹¹ **TA** Nantes, 10 oct. 1990, *Isaac*, Rec., tab., p. 776.

⁷¹² **CE**, 2^e et 6^e, avis, 7 mai 1997, *Mme Bathily*, n° 184499, Rec., tab., p. 850.

⁷¹³ **CE**, 2^e et 6^e, 13 sept. 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Salem*, n° 158608, Rec., p. 832 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1996, p. 110

⁷¹⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 28 janv. 2021, *M. Chopard*, n° 435279, Rec., tab., p. 676 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2021, n° 5, comm. n° 210

⁷¹⁵ Gweltaz **ÉVEILLARD**, « Le retrait de la libération des liens d'allégeance avec la France », DA, 2021, n° 5, comm. n° 21.

2. Une exclusion complète

295. En dépit du maintien de la possibilité d'exercer un recours administratif à l'encontre des décisions prises à l'encontre d'un étranger, voire de l'organisation de voies de recours spécifiques, une partie du contentieux des étrangers échappe au droit commun du recours administratif. En effet, dès lors que certaines mesures répondent à une procédure juridictionnelle particulière, elles ne sont pas concernées par le régime habituel des recours administratifs. Si les étrangers peuvent toujours demander à l'administration l'abrogation des décisions qu'elle prend à leur encontre, ces demandes n'ont pas les effets normalement dévolus aux recours administratifs et, notamment, ne conservent pas le délai de recours contentieux.

296. La solution a été consacrée en matière de contentieux de l'asile, à l'occasion d'une décision *Sekulic* de 1986⁷¹⁶, dans laquelle le Conseil d'État considère que le délai de recours contentieux contre la commission de recours des réfugiés « *n'a pu être prolongé par le recours gracieux présenté* » par le requérant. La solution maintient « *l'idée selon laquelle le principe jurisprudentiel de la prorogation n'est qu'une règle supplétive que le pouvoir réglementaire peut écarter* »⁷¹⁷ dès lors qu'il peut modifier la procédure et repose sur la spécificité du contentieux de l'asile, qui va progressivement s'étendre à une part substantielle du contentieux des étrangers. En effet, le juge administratif a poursuivi la logique de la décision *Sekulic* en jugeant que le recours contentieux courant à l'encontre des APRF ne pouvait faire l'objet d'une prorogation par l'exercice d'une contestation administrative⁷¹⁸. Cette position a été transposée par le pouvoir réglementaire à l'article R. 776-5 du Code de justice administrative, qui dispose : « *I. – Le délai de recours contentieux de trente jours mentionné à l'article R. 776-2 n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif.*

⁷¹⁶ CE, 2^e et 6^e, 25 juill. 1986, *Sekulic*, n° 62036, Rec., p. 214 ; note Philippe TERNEYRE, Rev. adm., 1986, p. 467.

⁷¹⁷ Philippe TERNEYRE, « Note sous CE, 25 juill. 1986, *Sekulic* », Rev. adm., 1986, p. 468.

⁷¹⁸ CE, prés. sect., 12 fév. 1996, *Chergou*, n° 173581, Rec., tab., p. 943.

II. – *Les délais de quarante-huit heures mentionnés aux articles R. 776-2 et R. 776-4 et les délais de quinze jours mentionnés aux articles R. 776-2 et R. 776-3 ne sont susceptibles d'aucune prorogation.* ».

297. Le Conseil d'État a estimé que ces dispositions ne contrevenaient pas au droit au recours en considérant, concernant le contentieux des obligations de quitter le territoire français, « *qu'en égard au délai de recours abrégé introduit par l'article L. 512-1 du Code de justice administrative, le décret attaqué pouvait légalement prévoir que l'introduction d'un recours administratif préalable n'aurait pas pour effet de proroger ledit délai* »⁷¹⁹. Le pouvoir réglementaire est donc libre de restreindre le bénéfice apporté par l'exercice d'un recours administratif, sous réserve toutefois de se rattacher à un cadre procédural spécifique susceptible de justifier une dérogation au principe⁷²⁰ : le caractère supplétif de ce dernier demeure soumis au contrôle du Conseil d'État. Certes, le refus de titre de séjour est, à lui seul, soumis au droit commun des recours administratifs et l'administré peut s'adresser prioritairement à l'administration tout en prorogeant le délai de recours juridictionnel. Ce bénéfice disparaît néanmoins dès que le refus de séjour est accompagné d'une obligation de quitter le territoire, ce qui est très majoritairement le cas. De la même façon, le législateur, sans véritablement en avoir débattu, a exclu la prorogation du délai de recours contre les décrets autorisant les extraditions⁷²¹.

298. La non-prorogation des délais de recours dans ces matières tient essentiellement à ce qu'ils sont suspensifs⁷²². En conservant le délai contentieux, le recours administratif prolongerait ainsi la période de non-exécution de l'acte contesté, car le caractère suspensif du recours juridictionnel impose que l'acte contestable ne soit pas exécuté avant l'expiration du délai. Pour autant, une telle solution assure à la justice administrative une exclusivité dans le traitement de ces contestations ; en toute hypothèse elle « *n'est sans doute pas étrangère à la multiplication du*

⁷¹⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 11 juill. 2007, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 302040, Rec. tab., p. 638 ; note Tatiana **GRÜNDLER**, AJDA, 2007, p. 2218.

⁷²⁰ Emmanuelle **PRADA-BORDENAVE**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 11 juill. 2007, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 302040, Rec. tab., p. 638, inédites.

⁷²¹ Article 696-18 du **Code de procédure pénale**.

⁷²² Voir *infra* n° 735 et s.

contentieux car elle incite à déposer un recours devant le juge administratif»⁷²³. Or, c'est justement ce que les pouvoirs publics cherchent à éviter, notamment à travers l'instauration de procédures de recours administratifs obligatoires.

II | La promotion du contentieux administratif non juridictionnel

299. Il est des domaines de l'action publique auxquels les bénéficiaires du recours administratif sont apparus tels qu'ils sont désormais rendus obligatoires et constituent un préalable nécessaire à toute contestation juridictionnelle. Ce procédé, le recours administratif préalable obligatoire, a connu un développement continu, au point que le Conseil d'État en dénombreait, en 2008, plus de cent quarante⁷²⁴. Présent dans tous les domaines de l'action administrative, ce type de recours l'est particulièrement dans les matières qui constituent une part importante de l'activité juridictionnelle : le contentieux fiscal, historiquement parmi les premiers⁷²⁵, le contentieux de la fonction publique civile⁷²⁶ et militaire⁷²⁷ et le contentieux des prestations sociales⁷²⁸. L'adéquation entre le poids contentieux d'un domaine donné et la présence en son sein de procédures de recours administratifs préalables obligatoires n'est toutefois pas une règle immuable, car le contentieux des étrangers est relativement peu concerné par le phénomène sans l'ignorer tout à fait.

300. Ainsi, l'institution d'une procédure spécifique dans le contentieux du refus de visa (**A.**) dissimule assez mal la faible implantation du processus dans les autres matières (**B.**).

⁷²³ Denis **SEGUIN**, *Guide du contentieux du droit des étrangers*, LexisNexis, 2019, p. 83, n° 156.

⁷²⁴ **Conseil d'État**, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La documentation française, 2008, p. 15.

⁷²⁵ Articles 10 et 12 de la **loi du 27 décembre 1927** portant fixation du budget général de l'exercice 1928.

⁷²⁶ **Décret n° 2012-765 du 10 mai 2012** portant expérimentation de la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'État.

⁷²⁷ Articles R. 4125-1 et suivants du **Code de la défense**.

⁷²⁸ Article 12 de la **loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016** de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

A | L'instauration d'une procédure obligatoire de recours administratif dans le contentieux du refus de visa

301. Face à l'augmentation très importante du nombre de recours dirigés contre les refus de visa, le pouvoir réglementaire a introduit, en 2000, une procédure de recours administratif préalable obligatoire devant une Commission de recours contre les refus de visa, créée pour l'occasion⁷²⁹. Ce procédé ne fait pas systématiquement obstacle au contrôle du juge administratif (1.) mais tend naturellement à l'atténuer (2.).

1. Un effacement incomplet du juge administratif

302. Si, en principe, le recours juridictionnel direct contre les refus de visa est irrecevable, y compris lorsque les voies et délais de recours n'indiquent pas l'exigence de saisine de la Commission⁷³⁰, ce n'est pas toujours le cas. Les textes comme la jurisprudence administrative ont en effet circonscrit la procédure à un cadre bien spécifique, qui peut apparaître, toute mesure gardée, comme un « *élément indéniable de complexification du contentieux* »⁷³¹.

303. Compétence de la Commission. – La procédure devant la CRRV ne concerne pas tous les actes. Elle vise ainsi, comme le nom de la Commission pouvait le laisser deviner, les « *décisions de refus de visa d'entrée en France prises par les autorités diplomatiques ou consulaires* »⁷³², ce qui exclut celles de ces décisions qui émanent de l'autorité préfectorale⁷³³, c'est-à-dire lorsque l'étranger est « *entré régulièrement en France, marié en France avec un ressortissant de nationalité française et [séjourne] en France depuis plus de six mois* ».

⁷²⁹ **Décret n° 2000-1093 du 10 novembre 2000** instituant une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France.

⁷³⁰ **CE**, 5^e et 7^e, 19 fév. 2001, *El Hirach*, n° 228994, Rec., p. 78.

⁷³¹ Cédric **RAUX**, « Le contrôle du juge des référés sur le refus de l'administration de délivrer un visa », *AJDA*, 2007, p. 1819.

⁷³² Article D. 312-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement D. 211-5].

⁷³³ **CE**, juge des référés, 26 déc. 2008, *Diop*, n° 322158, Rec., tab., p. 764 ; obs. Séverine **BRONDEL**, *AJDA*, 2009, p. 5.

avec son conjoint »⁷³⁴. De façon quelque peu mystérieuse, le Conseil d'État a décidé que le recours perdait son caractère obligatoire lorsqu'il s'agissait de connaître des refus de visas opposés aux réfugiés, car « *le juge administratif de premier ressort de droit commun est seul compétent pour connaître de conclusions dirigées contre les décisions prises par le ministre des affaires étrangères relatives à des demandes de visa présentées par des étrangers auxquels a été reconnue la qualité de réfugié* »⁷³⁵, ce qui n'interdit pas pour autant la saisine, facultative donc, de la commission. D'ailleurs, le choix du requérant de porter sa contestation devant la Commission fait ensuite obstacle à la saisine du juge ordinaire : le recours contre les refus initiaux de visas sont irrecevables « *lorsque de tels actes, contre lesquels des recours ont été formés, ont fait l'objet d'une décision de la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France* »⁷³⁶.

304. Le recours devant la Commission n'est ouvert que pour les décisions refusant la délivrance d'un visa, ce qui exclut l'abrogation ou le retrait d'une telle mesure⁷³⁷. Cette solution est justifiée par l'interprétation stricte du champ des recours préalables obligatoires ainsi que par les pouvoirs reconnus à la Commission, qui coïncidaient mal avec une décision d'abrogation ou de retrait.

305. Le recours administratif préalable obligatoire peut s'exercer concurremment avec un recours direct devant le ministre des Affaires étrangères, car les dispositions qui l'instituent « *ne font pas obstacle à l'application du principe général selon lequel toute décision administrative peut être contestée devant l'autorité hiérarchique* »⁷³⁸. L'intérêt de ce recours doit être relativisé, car il « *ne peut avoir pour effet de soustraire son auteur à l'obligation d'exercer le recours préalable devant la commission* »⁷³⁹ et ne conserve évidemment pas le délai de recours, ni devant la commission, ni devant le juge⁷⁴⁰. Du

⁷³⁴ Article L. 423-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 211-2-1].

⁷³⁵ **CE**, juge des référés, 16 mai 2007, *Joseph*, n° 304966, Rec., tab., p. 666 ; note Cédric RAUX, AJDA, 2007, p. 1819.

⁷³⁶ **CE**, juge des référés, 16 mai 2007, *Joseph*, n° 304966, Rec., tab., p. 666 ; note Cédric RAUX, AJDA, 2007, p. 1819.

⁷³⁷ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 11 déc. 2020, *M. Janati*, n° 443382, Rec., tab., p. 779.

⁷³⁸ **CE**, 1^{re} et 2^e, 18 juin 2003, *Amwarul*, n° 240290, Rec., tab., p. 804.

⁷³⁹ **CE**, 6^e, 7 mai 2004, *Mme X.*, n° 257551.

⁷⁴⁰ Article D. 312-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement D. 211-6].

reste, si la réponse apportée par le ministre ne manquerait pas d'exercer une influence sur la décision de la Commission, il est très probable qu'elle intervienne trop tardivement pour être prise en compte par cette dernière.

306. Compétence. Restriction. – La Commission a été amputée d'une partie de sa compétence par le décret du 29 juin 2022⁷⁴¹. Celui-ci a en effet confié au sous-directeur des visas la compétence pour se prononcer, préalablement à la saisine du juge administratif, sur les refus d'autorisation de voyage et – ce qui relevait auparavant de la Commission – de visas de court séjour.

307. Recours administratif préalable obligatoire et référés. – Le caractère préalable du recours devant la Commission n'interdit pas au requérant de déposer un recours en référé devant le tribunal administratif, que ce soit au titre de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative ou de l'article L. 521-2. D'une part, il est possible d'engager une procédure de référé-suspension même si la commission n'a pas rendu sa décision⁷⁴², à condition toutefois de l'avoir saisie⁷⁴³. Si la décision prise sur RAPO intervient en cours d'instance, il revient alors au requérant d'en demander la suspension et l'annulation⁷⁴⁴. Bien sûr, dès lors que la commission s'est prononcée, le référé-suspension intenté ultérieurement contre la décision initiale devient sans objet⁷⁴⁵. D'autre part, la saisine de la commission n'est pas obligatoire en matière de référé-liberté et le requérant est libre de saisir directement le juge sans avoir préalablement formé de recours préalable, sous réserve évidemment qu'il remplisse les autres conditions posées par la procédure⁷⁴⁶.

308. De façon générale, l'instauration de la procédure devant la CRRV n'a pas eu pour effet d'interdire au juge ordinaire de connaître de la légalité

⁷⁴¹ **Décret n° 2022-962 du 29 juin 2022** relatif aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France ; **Décret n° 2022-963 du 29 juin 2022** relatif aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France.

⁷⁴² **CE**, juge des référés, 10 mai 2010, *M. A.*, n° 337874.

⁷⁴³ **CE**, juge des référés, 9 août 2004, *Époux Yılmaz*, n° 270860, Rec., tab., p. 816.

⁷⁴⁴ **CE**, juge des référés, 20 juill. 2006, *Ndobo Leng*, n° 294741, Rec., tab., p. 895.

⁷⁴⁵ **CE**, juge des référés, 24 nov. 2005, *Mounir Jédi*, n° 286733, Rec., tab., p. 910.

⁷⁴⁶ **CE**, juge des référés, 9 août 2004, *Époux Yılmaz*, n° 270860, Rec., tab., p. 816.

des décisions de refus de visa par la voie de l'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre un autre acte, comme une décision d'éloignement⁷⁴⁷.

2. Un effacement abouti du juge administratif

309. Composition. - Inchangée sur le fond depuis ses débuts, la composition de la commission révèle clairement son caractère administratif⁷⁴⁸. Présidée par une personne « *ayant exercé des fonctions de chef de poste diplomatique ou consulaire* », elle est, du reste, composée d'un magistrat administratif et de trois représentants ministériels, à savoir les Affaires étrangères, l'Intérieur et le ministère « chargé de l'immigration », soit généralement celui de l'Intérieur⁷⁴⁹. Elle siège à Nantes depuis 2009⁷⁵⁰ pour se rapprocher de la juridiction qui lui est attachée⁷⁵¹. Comme les autorités diplomatiques et consulaires qu'elle est chargée de contrôler, elle peut se prononcer autant en droit qu'en opportunité, toujours au regard de la situation à la date où elle statue⁷⁵². Le recours devant la Commission doit être exercé dans un délai de deux mois⁷⁵³ qui est, sans surprise, non franc⁷⁵⁴.

310. Office de la Commission. – Les pouvoirs de la Commission sont entourés d'une certaine ambiguïté. La spécificité de la Commission tient moins aux pouvoirs qui lui sont conférés qu'aux décisions qu'elle peut rendre. Sa véritable particularité réside dans le fait que, si elle peut évidemment rejeter le recours et la demande de visa d'entrée, elle ne peut pas réellement accorder ce même visa : son pouvoir se limite à une simple recommandation auprès du ministre des Affaires étrangères et au ministre

⁷⁴⁷ CE, 1^{re} et 4^e, 17 déc. 1997, *Préfet de l'Isère c. Arfaoui*, n° 171201, Rec., p. 496.

⁷⁴⁸ CE, 5^e et 7^e, 28 nov. 2003, *Mlle X.*, n° 249729.

⁷⁴⁹ Article D. 312-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement D. 211-7].

⁷⁵⁰ **Arrêté du 4 décembre 2009** relatif aux modalités de fonctionnement de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France.

⁷⁵¹ Article R. 312-18 du **Code de justice administrative**.

⁷⁵² CE, 10^e, 4 fév. 2004, *Mlle X.*, n° 244785.

⁷⁵³ Article D. 312-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement D. 211-6].

⁷⁵⁴ CAA Nantes, chambres réunies, 12 mars 2019, *M. et Mme A.*, n° 17NT03771 (annulé sur un autre point par CE, 6^e, 7 juill. 2021, *M. et Mme A.*, n° 432564).

chargé de l'immigration⁷⁵⁵, qui sont libres de la suivre ou non, auquel cas leur décision est elle-même susceptible de recours, initialement devant le Conseil d'État⁷⁵⁶. Contrairement au sous-directeur des visas, qui peut « donner instruction à l'autorité diplomatique ou consulaire saisie de la demande initiale de délivrer le visa de court séjour sollicité »⁷⁵⁷, la commission n'est pas dotée des mêmes pouvoirs que les autorités diplomatiques et consulaires, capables elles de délivrer des visas d'entrée ; plus précisément, elle « ne dispose [...] pas d'un pouvoir de réformation de la décision initiale, mais seulement d'un pouvoir propre de confirmation »⁷⁵⁸. En revanche, elle demeure tenue par la marge d'appréciation dont dispose l'administration : si celle-ci est en situation de compétence liée, la saisine de la Commission s'inscrit dans le même cadre juridique⁷⁵⁹.

311. Il n'en reste pas moins que le caractère systématiquement substitutif du recours devant la Commission est loin d'être une évidence. L'essentiel de la doctrine considère que la substitution découle du caractère obligatoire du recours mais le juge n'a pas toujours suivi cette conception et, si la jurisprudence récente semble la consacrer, ce n'est pas sans laisser subsister quelques éléments d'incertitude.

312. Fondement incertain du pouvoir de substitution. - La décision *Houlbreque* considère que « l'institution [...] d'un recours administratif, préalable obligatoire à la saisine du juge, a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration [et] qu'il s'ensuit que la décision prise à la suite du recours se substitue nécessairement à la décision initiale »⁷⁶⁰. Dans une optique similaire, René Chapus estime que l'« on voit mal ce qui, hors le caractère obligatoire du recours, peut justifier la substitution : ce

⁷⁵⁵ Article D. 312-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement D. 211-9].

⁷⁵⁶ **CE**, 2^e, 28 nov. 2005, *Mme Mabbouli*, n° 272039, Rec., tab., p. 910.

⁷⁵⁷ Article D. 312-5-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁷⁵⁸ **Conseil d'État**, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La documentation française, 2008, p. 158.

⁷⁵⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 9 avr. 2004, *Allam*, n° 236212, Rec., p. 165.

⁷⁶⁰ **CE**, sect., 18 nov. 2005, *Houlbreque*, n° 270075, Rec., p. 513 ; **GACA**, 2022, n° 51, p. 885 ; chron. Claire **LANDAIS**, Frédéric **LENICA**, *AJDA*, 2005, p. 2453 ; note Thierry-Xavier **GIRARDOT**, *RDF*, 2006, p. 543 ; chron. Christophe **GUETTIER**, *RDP*, 2006, p. 520 ; chron. Antoine **CLAEYS**, *LPA*, 2006, n° 81, p. 13 ; note Serge **DEYGAS**, *Procédures*, 2006, n° 1, p. 24, n° 20.

caractère seul légitime que soit exclusivement retenue la décision émanant de l'autorité qui est nécessairement appelée à se prononcer en cas de contestation de la décision initiale »⁷⁶¹. Cette approche est partagée par une partie significative de la doctrine. Ainsi, de nombreuses conclusions en la matière considèrent que le recours « *était un préalable obligatoire du recours contentieux d'où le jeu automatique de la théorie de la substitution* »⁷⁶², que la mise en place d'un tel recours « *aboutit à substituer obligatoirement la décision du supérieur hiérarchique à celle de l'autorité subordonnée* »⁷⁶³, tandis que « *si à l'inverse le recours hiérarchique ne présente pas un caractère obligatoire, la justice administrative doit apprécier de manière distincte la légalité des décisions* »⁷⁶⁴. Le Conseil d'État rappelle, dans l'étude qu'il consacre aux recours administratifs préalables obligatoires, que la substitution est « *une caractéristique fondamentale de ce type de recours* »⁷⁶⁵. De la même façon, la doctrine universitaire lie la substitution au caractère obligatoire du recours. Elle est ainsi présentée comme une des « *deux conséquences [...] attachées à l'instauration d'un recours administratif préalable obligatoire* »⁷⁶⁶, comme une « *singularité du recours administratif préalable obligatoire* »⁷⁶⁷, comme un des effets « *lorsque le recours est obligatoire* »⁷⁶⁸ ou encore comme une des « *incidences du recours préalable obligatoire sur l'exercice du recours contentieux* »⁷⁶⁹. Enfin, M. Jean-François Brisson considère que « *l'exercice d'un recours administratif obligatoire entraîne la substitution de l'objet du litige* »⁷⁷⁰.

313. D'autres sources appellent néanmoins à la nuance. Ainsi, M. Didier Truchet précise que « *lorsque le recours hiérarchique constitue un préalable obligatoire au recours contentieux, la décision de l'autorité de recours est substituée*

⁷⁶¹ René **CHAPUS**, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 536, n° 635.

⁷⁶² Marie-Aimée **LATOURNERIE**, concl. sous **CE**, sect., 5 déc. 1980, *Serrat*, Rec., p. 468.

⁷⁶³ Bruno **GENEVOIS**, concl. sous **CE**, sect., 11 juin 1982, *Berjon*, Rec., p. 225.

⁷⁶⁴ Gilbert **GUILLAUME**, concl. sous **CE**, sect., 30 mars 1973, *Sieur Gen*, AJDA, 1973, p. 270.

⁷⁶⁵ **Conseil d'État**, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La documentation française, 2008, p. 52.

⁷⁶⁶ Mattias **GUYOMAR**, Bertrand **SEILLER**, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2017, p. 288, n° 612.

⁷⁶⁷ Benoît **PLESSIX**, *Droit administratif général*, Lexis Nexis, 2018, p. 1331, n° 1074.

⁷⁶⁸ Camille **BROYELLE**, *Contentieux administratif*, 8^e éd., L.G.D.J., 2021, p. 143, n° 166.

⁷⁶⁹ Bernard **PACTEAU**, *Traité de contentieux administratif*, PUF, 2008, p. 202, n° 165.

⁷⁷⁰ Jean-François **BRISSON**, *Les recours administratifs en droit public français*, thèse Bordeaux I, L.G.D.J., 1996, p. 457.

retroactivement à la décision initiale »⁷⁷¹. La précision est importante, car elle exclut de toute analyse générale les autorités administratives spécialement chargées de l'examen de recours administratifs préalables obligatoires, dont les pouvoirs varient considérablement de l'une à l'autre. De façon plus explicite, Jacques-Henri Stahl considère qu'il ne « *paraît pas exister de lien logique et nécessaire entre le caractère obligatoire ou non du recours administratif et un mécanisme de substitution de décisions* »⁷⁷².

314. Il est vrai que le lien entre la substitution et le caractère obligatoire du recours « *a quelque chose de tautologique* »⁷⁷³, en ce qu'elle repose sur une coïncidence de fait entre les recours administratifs obligatoires et l'effet de substitution : parce que la substitution est présente dans toutes ces procédures, elle en découlerait inévitablement. Or, les recours administratifs obligatoires n'ont pas l'exclusivité de la substitution. Les recours administratifs de droit commun, dès lors qu'ils aboutissent à prendre une décision différente de l'acte initial, se substituent nécessairement à lui sauf à laisser perdurer et potentiellement contester, un acte qui n'aurait plus le soutien de son propre auteur, en cas de recours gracieux⁷⁷⁴, ou de son supérieur, en cas de recours hiérarchique⁷⁷⁵. M. Jean-Claude Bonichot rappelle ainsi qu'il arrive que « *la décision prise sur un recours hiérarchique se substitue à la première décision alors même que le recours administratif n'était pas obligatoire* »⁷⁷⁶. La différence avec le recours administratif facultatif tient à ce que même les décisions confirmatives, donc de rejet, se substituent à la décision initiale alors qu'elles sont censées coexister dans le droit commun⁷⁷⁷. Pour autant, cette différence s'explique

⁷⁷¹ Didier **TRUCHET**, « Recours administratifs », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2017, n° 270.

⁷⁷² Jacques-Henri **STAHL**, concl. sous **CE**, 1^{re} et 2^e, 13 nov. 2002, *Société Socopar*, n° 232265, Rec., tab., inédites.

⁷⁷³ Thierry-Xavier **GIRARDOT**, « La théorie du recours administratif préalable obligatoire à l'épreuve de la Commission de recours des militaires (à propos de l'arrêt *Houlbreque* du 18 novembre 2005) », RFDA, 2006, p. 548.

⁷⁷⁴ **CE**, 20 fév. 1949, *Sieur Villaret*, n° 84368, Rec., p. 116.

⁷⁷⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 13 fév. 2008, *Société Cardeo*, n° 292249, Rec., tab., p. 882.

⁷⁷⁶ Jean-Claude **BONICHOT**, « Recours préalable obligatoire », *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 8^e éd., 2022, n° 51, p. 891, n° 6.

⁷⁷⁷ **CE**, sect., 1^{er} oct. 1954, *Dame Bonnetblanc*, n° 13253, Rec., p. 491 ; **CE**, ass., 23 avr. 1965, *Dame veuve Ducroux*, n° 60721, Rec., p. 231 ; concl. Jean-Michel **GALABERT**, RDP, 1965, p. 1188 ; chron. Jean-Pierre **PUISSOCHET**, Michèle **PUYBASSET**, AJDA, 1965, p. 332 ; note Claude **PALAZZOLI**, D., 1965, p. 845 ; note Claude **DURAND-PRINBORGNE**, JCP G, 1965, II., n° 14412.

moins par le caractère obligatoire du recours en lui-même que parce qu'il « donne à chaque destinataire du recours l'entier pouvoir de décider, comme s'il était le premier » en transférant « la compétence juridictionnelle d'une autorité administrative à une autre, de telle sorte que l'acquisition des droits est reportée à l'édition de la décision sur recours »⁷⁷⁸. Ainsi, c'est davantage l'étendue des attributions de l'autorité saisie du recours qui entraîne la substitution de sa décision que le seul fait que ledit recours soit obligatoire.

315. En effet, le critère du recours obligatoire n'a pas toujours été retenu par le juge administratif. Au contraire, ce sont les pouvoirs conférés à l'autorité saisie du recours qui déterminent l'effet que sa décision emporte sur l'acte initial. Ainsi le Conseil d'État considère, dans la décision *Association des moyens et petits propriétaires du Chesne et autres*, « qu'en raison des pouvoirs propres conférés à la Commission départementale les décisions prises par celle-ci se substituent à celles de la Commission communale critiquées devant elle »⁷⁷⁹. De même, la décision *Houlbreque* est sans doute plus subtile qu'il n'y paraît de prime abord, car si elle établit un lien entre la substitution et le caractère obligatoire du recours, c'est parce que ce dernier « a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration ».

316. Dès lors, qu'advient-il des décisions prises sur recours administratif préalable obligatoire par des autorités qui n'ont pas la possibilité de clore la phase administrative du litige ? Se substituent-elle à une décision qu'elles n'ont pourtant pas le pouvoir de modifier tout à fait, au risque de laisser subsister une procédure inachevée et une position administrative inexprimée ? Thierry-Xavier Girardot propose de distinguer selon que l'acte initial disparaît tout à fait, remplacé par la décision issue du RAPO ou qu'il « se parfait au travers de la procédure de recours obligatoire jusqu'à acquérir le statut d'acte final »⁷⁸⁰. Dans ce dernier cas, la décision de l'autorité de recours ne se substitue pas à l'acte initial mais contribue seulement à lui

⁷⁷⁸ Gilles PELLISSIER, « Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs », RFDA, 1998, p. 325.

⁷⁷⁹ CE, 27 fév. 1956, *Association des moyens et petits propriétaires du Chesne et autres*, n° 5003, Rec., p. 92.

⁷⁸⁰ Thierry-Xavier GIRARDOT, « La théorie du recours administratif préalable obligatoire à l'épreuve de la Commission de recours des militaires (à propos de l'arrêt *Houlbreque* du 18 novembre 2005) », RFDA, 2006, p. 549.

donner une forme définitive, plus conforme au droit, qui devra ensuite être validée par l'administration, soit par l'auteur initial à travers une sorte de régularisation gracieuse, soit par une autorité hiérarchique à travers une sorte de régularisation hiérarchique.

317. Il semble que le régime de la substitution des décisions de la Commission aux actes initiaux de l'administration confirme l'absence de lien entre la substitution et le caractère obligatoire du recours. Le Conseil d'État considère en effet « *qu'en raison des pouvoirs ainsi conférés à la commission, les décisions par lesquelles elle rejette les recours introduits devant elle se substituent à celles des autorités diplomatiques et consulaires qui lui sont déferées* »⁷⁸¹. À ce titre, la substitution de la décision de rejet de la Commission à la décision initiale implique d'une part que les conclusions déposées à l'encontre de celle-ci sont irrecevables⁷⁸² – sauf requalification par le juge⁷⁸³ – et, d'autre part, que l'administration ne puisse faire valoir un motif de l'acte initial susceptible de la justifier légalement dès lors que la commission ne l'a pas retenu pour fonder sa décision⁷⁸⁴. La substitution s'arrête là, car il est évident qu'il n'est pas possible de substituer une recommandation, dépourvue de tout caractère décisoire, à une décision administrative. Comme le précise M. Yann Aguila, « *l'avis, en lui-même, ne modifie pas l'ordonnement juridique. Encore faut-il attendre la décision du ministre, qui peut suivre ou non la recommandation de la commission* »⁷⁸⁵. Dans cette hypothèse, la décision de la commission ne clôt pas la procédure administrative mais initie sa phase finale, à savoir la décision du ministre des Affaires étrangères qui va se substituer à la décision initiale. Une partie de la doctrine considère pourtant que « *même lorsque le ministre décide finalement de passer outre un avis favorable, les décisions de la commission se substituent à celles des autorités diplomatiques et consulaires qui lui avaient été déferées* »⁷⁸⁶, voire qu'elles

⁷⁸¹ **CE**, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Aïssaoui*, n° 234211, Rec., tab., p. 768 ; note **G.L.C.**, DA, 2003, n°, comm. n° 67 ; **CE**, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Mlle Bellout*, n° 236208, Rec., tab., p. 768 ; **CE**, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Mlle Yonetsu*, n° 238982, Rec., tab., p. 768

⁷⁸² **CE**, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Mlle Yonetsu*, n° 238982, Rec., tab., p. 768.

⁷⁸³ **CE**, 1^{re} et 6^e, 11 janv. 2007, *Mme Langer*, n° 289811, Rec., tab., p. 882 ; concl. Yann **AGUILA**, AJDA, 2007, p. 701.

⁷⁸⁴ **CE**, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Aïssaoui*, n° 234211, Rec., tab., p. 768.

⁷⁸⁵ Yann **AGUILA**, « Questions de procédure autour des refus de visa », concl. sous **CE**, 1^{re} et 6^e, 11 janv. 2007, *Mallek*, n° 286327 et **CE**, 1^{re} et 6^e, 11 janv. 2007, *Mme Langer*, n° 289811, Rec., tab., p. 882, AJDA, 2007, p. 705.

⁷⁸⁶ Vincent **TCHEN**, « Étrangers. – Entrée en France. – Régime général », in *Jurisclasser administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-54, n° 272.

se substituent « à celles par lesquelles le ministre des Affaires étrangères confirme le refus de visa en dépit de la recommandation favorable émise par la commission »⁷⁸⁷, mais cette interprétation semble se heurter à la jurisprudence, qui prend soin de distinguer selon que la commission rejette le recours ou recommande au ministre d'accorder le visa. Ainsi, le juge administratif précise que, si la décision confirmative de la commission se substitue bien à la décision des autorités diplomatiques et consulaires qui lui a été déférée, « il en est également ainsi des décisions par lesquelles le ministre des affaires étrangères décide de confirmer le refus de visa opposé à un étranger en dépit de la recommandation favorable émise par la commission »⁷⁸⁸. La logique impose qu'il en aille de même lorsque le ministre suit la recommandation de la commission, même si la jurisprudence n'a pas été confrontée à la question, le requérant ayant alors obtenu satisfaction. Du reste, l'on voit mal comment la recommandation de la commission pourrait se substituer à la décision initiale alors qu'elle a été désavouée par le ministre, seule autorité décisionnaire. Pour autant, il est évident que les pouvoirs normalement attachés à la substitution s'appliquent aux décisions de la commission qu'elle rejette ou qu'elle recommande, car il est difficile de concevoir que l'étendue de son office s'adapte en fonction de la solution qu'elle entend rendre en définitive.

318. Bilan de la procédure. - Le recours devant la Commission constitue un filtre efficace. Créée dans le but avoué « de prévenir le contentieux [et] de jouer un rôle de filtre vis-à-vis du tribunal administratif de Nantes »⁷⁸⁹, la commission n'a cessé de voir son activité se développer au fil du temps. L'intensification de sa saisine, « de 277 % entre 2010 et 2014 »⁷⁹⁰, tient essentiellement à l'application par les consulats et ambassades du Code communautaire des visas, qui impose la notification des décisions et la mention des voies et délais de recours⁷⁹¹. Leur absence limitait nécessairement l'accès au juge par les étrangers, souvent peu au fait des procédures contentieuses françaises, et M. Bernard Pacteau pouvait aisément écrire, en 1986, que « le contentieux des visas paraît bien peu fourni,

⁷⁸⁷ Olivier LECUCQ, « Étranger : contentieux de l'entrée et du séjour », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014, n° 30.

⁷⁸⁸ CE, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Aïssaoui*, n° 234211, Rec., tab., p. 768.

⁷⁸⁹ Réponse écrite du ministre de l'Intérieur, J.O. A.N., 18 oct. 2016, n° 42, p. 8655.

⁷⁹⁰ Christian ECKERT, J.O. Sénat, 13 mai 2015, n° 55, p. 4811.

⁷⁹¹ Article 32 du règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un Code communautaire des visas.

probablement parce que les étrangers qui se sont vu refuser cette autorisation n'ont pas imaginé qu'un recours leur était ouvert»⁷⁹². Ainsi, le recours devant la commission constitue l'archétype de la procédure créée dans le seul intérêt de l'administration de la justice administrative. Le taux de rejet est en effet particulièrement élevé et en 2013, elle n'avait recommandé la délivrance d'un visa qu'à « à 2.700 reprises depuis sa création », sans pour autant que cela débouche sur une délivrance effective, puisque le taux de suivi de ses recommandations par le ministre était « en moyenne de 60 % depuis 2000 »⁷⁹³. D'un point de vue purement quantitatif en revanche, l'institution de la Commission a conduit à une « nette amélioration de la situation du contentieux des visas »⁷⁹⁴ puisqu'elle absorbait, en 2012, 14.300 recours administratifs pour 1.897 recours juridictionnels et en 2019, dernières données pertinentes disponibles 37.016 recours administratifs pour 3.099 requêtes devant le tribunal administratif de Nantes⁷⁹⁵. De façon prévisible, la structure de la commission, qui ne comporte que cinq membres, ne lui permet pas de répondre à l'ensemble des recours qui lui sont adressés dans le délai de deux mois qui lui est imposé et une part relativement importante de ses décisions sont des décisions implicites de rejet, environ un quart entre 2012 et 2014⁷⁹⁶, presque la moitié en 2019⁷⁹⁷. Pour pallier cette carence en ressources humaines, le pouvoir réglementaire a instauré, dès 2008⁷⁹⁸, une procédure de rejet par ordonnance, dans l'esprit de celle en vigueur devant les juridictions administratives⁷⁹⁹, permettant au président de rejeter, sans réunir la commission, « les recours manifestement irrecevables ou

⁷⁹² Bernard PACTEAU, « Note sous CE, 28 fév. 1986, *Ngako Jenga* », Rev. adm., 1986, p. 257.

⁷⁹³ **Réponse écrite du ministre des Affaires étrangères**, J.O. A.N., 19 fév. 2013, p. 1956.

⁷⁹⁴ Victor TOWO KAMGA, *La protection juridictionnelle des droits de l'étranger en matière d'entrée et de séjour*, thèse Paris I, 2005, p. 269.

⁷⁹⁵ **Ministère de l'Intérieur**, *Les étrangers en France*, 2019, p. 46-47.

⁷⁹⁶ Christian ECKERT, J.O. Sénat, 13 mai 2015, n° 55, p. 4811.

⁷⁹⁷ **Ministère de l'Intérieur**, *Les étrangers en France*, 2019, p. 46.

⁷⁹⁸ Article 1^{er} du **décret n° 2008-224 du 6 mars 2008** modifiant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et relatif aux compétences du ministre chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

⁷⁹⁹ Voir *infra* n° 558 et s.

mal fondés »⁸⁰⁰. La réduction à trente jours, en 2022, du délai de saisine de la Commission, procède d'une logique identique⁸⁰¹.

B | L'instauration d'une procédure obligatoire de recours administratif dans les autres contentieux des étrangers

319. Au-delà de la contestation des refus de visa, les contentieux des étrangers sont parsemés de procédures de recours administratifs préalables obligatoires. L'hétérogénéité de ces mécanismes traduit toutefois l'absence d'une conception d'ensemble (1.) comme d'une volonté de généralisation (2.).

1. L'éparpillement des procédures de recours administratif préalable obligatoire

320. Certaines décisions prises en contentieux de la nationalité doivent faire l'objet d'un recours hiérarchique préalable obligatoire. Plus précisément, les décisions des préfets refusant la naturalisation d'un étranger pour irrecevabilité ou tout autre motif doivent, avant d'être contestées devant le juge, être déferées au ministre chargé des naturalisations dans les deux mois suivant leur notification⁸⁰², ce délai n'étant pas prorogé par le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle⁸⁰³. S'agissant d'une autorité hiérarchique susceptible de réformer en tout point l'acte initial, sa décision s'y substitue pleinement. Il n'en va pas de même pour l'ensemble des décisions en matière de nationalité, notamment celles qui émanent originellement du ministre : le recours exercé devant lui

⁸⁰⁰ Article D. 312-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement D. 211-9].

⁸⁰¹ Article 1^{er} du **décret n° 2022-963 du 29 juin 2022** relatif aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France.

⁸⁰² Article 45 du **décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993** relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

⁸⁰³ **CAA** Nantes, 2^e, 22 avr. 2016, *M. Tabbi*, n° 15NT01780 ; concl. Hubert **DELESALLE**, *AJDA*, 2016, p. 1410.

est alors un simple recours gracieux de droit commun, dont le rejet ne fait pas disparaître la décision première⁸⁰⁴.

321. Les recours dirigés contre le refus de validation d'une attestation d'accueil par un maire doivent également faire l'objet d'un recours préalable obligatoire devant le préfet de département⁸⁰⁵. La loi dispose que « *tout étranger qui déclare vouloir séjourner en France pour une durée n'excédant pas trois mois dans le cadre d'une visite familiale ou privée doit présenter un justificatif d'hébergement* »⁸⁰⁶, lequel prend la forme d'une attestation d'accueil validée par le maire de la commune du lieu d'hébergement ou, le cas échéant, du maire d'arrondissement⁸⁰⁷. L'attestation d'accueil n'a pas échappé à l'inconstance du droit des étrangers dans les années 1990 : introduite en 1982 par voie réglementaire sous le nom de « *certificat d'hébergement* »⁸⁰⁸, consacrée par le législateur de 1993 à l'article 5-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945⁸⁰⁹, elle a été modifiée en 1997 pour remplacer le maire par le préfet⁸¹⁰ avant d'être supprimée de la loi en 1998⁸¹¹, mais pas du décret⁸¹² qui lui donne son nom actuel, puis réinsérée en 2003⁸¹³. C'est à cette dernière occasion que l'institution d'un recours administratif obligatoire est débattue. Face à l'opposition, qui souhaite « *permettre une contestation efficace et rapide des refus par la procédure de référé devant le tribunal*

⁸⁰⁴ CAA Nantes, 5^e, 26 fév. 2018, M. C., n° 16NT03804.

⁸⁰⁵ Article R. 312-12 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 211-17].

⁸⁰⁶ Article L. 313-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 211-3].

⁸⁰⁷ Article L. 313-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 211-4].

⁸⁰⁸ Article 2 du **décret n° 82-442 du 27 mai 1982** pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.

⁸⁰⁹ Article 3 de la **loi n° 93-1027 du 24 août 1993** relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

⁸¹⁰ Article 1^{er} de la **loi n° 97-396 du 24 avril 1997** portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

⁸¹¹ Article 2 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

⁸¹² Article 2 du **décret n° 98-502 du 23 juin 1998** modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 modifié pris pour l'application des articles 5, 5-1 et 5-3 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.

⁸¹³ Article 7 de la **loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

administratif»⁸¹⁴, la majorité plaide pour la voie administrative, présentée comme plus rapide et donc, selon le rapporteur, « *préférable, surtout pour la personne qui demande un certificat d'hébergement* »⁸¹⁵. Le débat se poursuit devant le juge constitutionnel, qui considère que « *l'exigence d'un recours administratif préalable, à peine d'irrecevabilité d'un recours contentieux, ne méconnaît pas le droit à un recours effectif tel qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 [et] que cette exigence n'a d'ailleurs pas pour effet d'interdire à l'intéressé de saisir le juge administratif des référés sans attendre que le préfet ait statué sur son recours hiérarchique* »⁸¹⁶. L'étranger ou l'accueillant pourraient en effet contester le refus de validation de l'attestation d'accueil par la voie du référé-liberté⁸¹⁷, sur le fondement d'une atteinte grave à la liberté de vivre avec sa famille, caractérisée dès lors que « *la mesure contestée peut faire l'objet d'une exécution d'office par l'autorité administrative, n'est pas susceptible de recours suspensif devant le juge de l'excès de pouvoir, et fait directement obstacle à la poursuite de la vie en commun des membres d'une famille* »⁸¹⁸. Si le critère de l'urgence ne semble pas présenter de difficulté particulière, encore faut-il que l'atteinte soit manifestement illégale. Classiquement⁸¹⁹, il reste possible d'obtenir la suspension de la décision par un référé-suspension sans avoir déposé de recours administratif préalable.

⁸¹⁴ André **GERIN**, J.O. A.N., 9 juill. 2003, n° 76, p. 7052.

⁸¹⁵ Thierry **MARIANI**, J.O. A.N., 9 juill. 2003, n° 76, p. 7053.

⁸¹⁶ **Cons. const.**, 20 nov. 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, n° 2003-484 DC ; chron. Laurence **BAGHESTANI-PERREY**, Laetitia **JANICOT**, Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, LPA, 27 déc. 2004, n° 258, p. 5 ; note Joël **BOYER**, Gaz. pal., 1^{er} mars 2005, n° 60, p. 2 ; note Jean-Pierre **CAMBY**, RDP, 2004, p. 295 ; note Laurent **DOMINGO**, D., 2004, p. 1278 ; note Laurent **DOMINGO**, RDFA, 2004, p. 96 ; note Nicolas **FERRAN**, RDP, 2004, p. 275 ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 2003, p. 2169 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2004, p. 599 ; note Olivier **LECUCQ**, D., 2004, p. 1405 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, 20 janv. 2004, n° 14, p. 10 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, 21 janv. 2004, n° 15, p. 10 ; note Jean-Claude **ZARKA**, JCP G, 2003, p. 2249.

⁸¹⁷ Article L. 521-2 du **Code de justice administrative**.

⁸¹⁸ **CE**, sect., 30 oct. 2001, *Ministre de l'intérieur c. Mme Tliba*, n° 238211, Rec., p. 523 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, RFDA, 2002, p. 324 ; **GACA**, 2022, n° 18, p. 361 ; chron. Pierre **COLLIN**, Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 2001, p. 1054.

⁸¹⁹ **CE**, sect., 12 oct. 2001, *Société Produits Roche*, n° 237376, Rec., p. 463 ; concl. Pascale **FOMBEUR**, RFDA, 2002, p. 315 ; **GACA**, 2022, n°13, p. 253 ; chron. Pierre **COLLIN**, Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 2002, p. 123 ; note Jean-Marc **FÉVRIER**, LPA, 2001, n° 249, p. 16 ; note Danièle **CRISTOL**, JCP G, 2002, n° 5, II., p. 256, n° 10020 ; note Roland **VANDERMEEREN**, D., 2002, p. 2226

322. Certains contentieux sociaux comprennent des voies administratives préalables. Le contentieux social ne relève certes pas toujours du contentieux des étrangers en ce qu'il ne présente pas systématiquement de spécificité à leur rencontre, mais il organise certaines voies particulières qui méritent d'être étudiées. C'est notamment le cas pour l'aide médicale de l'État. Si les décisions d'admission à cette prestation étaient prises par la caisse primaire d'assurance maladie sur délégation de l'État⁸²⁰ et contestables comme telles devant les commissions départementales de l'aide sociale, la suppression de ces dernières⁸²¹ a obligé le législateur à instaurer une nouvelle procédure de recours. À ce titre, afin de ne pas surcharger les juridictions administratives d'un contentieux trop important, la loi impose un recours gracieux obligatoire préalablement à leur saisine⁸²². Cependant, l'ensemble du contentieux de l'aide médicale de l'État n'est pas concerné, car seules les décisions faisant autrefois l'objet d'un recours devant les commissions départementales de l'aide sociale sont désormais assujetties à la nouvelle procédure, soit les décisions prises par les caisses d'assurance maladie. Or, l'admission à l'aide médicale de l'État ne leur appartient pas exclusivement, car le ministre chargé de l'action sociale peut par décision individuelle, en faire bénéficier « *toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français, et dont l'état de santé le justifie* »⁸²³. Cette partie du contentieux, qui relevait directement du juge administratif de droit commun⁸²⁴, échappe donc à l'obligation d'un recours gracieux préalable.

2. L'absence de généralisation des procédures de recours administratif préalable obligatoire

323. Cette multiplication de phases administratives préalables obligatoires ne doit pas être perçue comme l'avant-garde d'une solution globale. Au contraire, le développement généralisé d'une telle procédure n'a jamais été envisagé. Les auteurs, y compris ceux favorables à une

⁸²⁰ Article L. 252-1 du **Code de l'action sociale et des familles**.

⁸²¹ Article 12 de la **loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016** de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

⁸²² Article L. 134-2 du **Code de l'action sociale et des familles**.

⁸²³ Article L. 251-1 du **Code de l'action sociale et des familles**.

⁸²⁴ **CE**, 1^{re} et 2^e, 12 fév. 2003, *Centre hospitalier de Montfavet*, n° 249104, Rec., tab., p. 719 ; note Florence **TOURETTE**, AJDA, 2003, p. 1109.

approche plus stricte du droit au recours, n'évoquent jamais que la création de mécanismes particuliers censés faire obstacle, ou du moins tempérer, la croissance incontrôlée de certains pans du contentieux.

Conclusion du second chapitre

324. Si l'existence d'une juridiction spécialisée participe au phénomène d'effacement de la justice administrative, c'est moins par sa présence que par l'absence de réelle clarification de ses compétences. Il est assez évident que le contentieux de la protection internationale justifie pleinement l'institution d'un juge spécialisé, mieux armé pour affronter les spécificités de ces litiges. L'inexistence d'une ligne de démarcation claire entre ce qui relève du juge ordinaire et ce qui appartient au juge de l'asile affaiblit néanmoins la pertinence d'une telle structure et la justice administrative gagnerait certainement à être rendue par des juridictions dont les compétences s'enchevêtrent moins.

325. L'effacement de la justice administrative dans le contentieux des étrangers ne prend que rarement une forme para-juridictionnelle. Le sous-emploi des modes contractuels de résolution des litiges, dû autant à une interprétation initialement incertaine du droit positif qu'à un esprit d'unilatéralisme marqué, masque pourtant mal la volonté de l'État de soulager le juge d'une partie de ces contentieux. En revanche, le recours administratif, fortement privilégié par les pouvoirs publics, aurait dû trouver un écho favorable dans des contentieux de masse propices à son développement. Pourtant, il s'adapte mal à la structure d'une partie des contentieux des étrangers, notamment celui de l'éloignement pour irrégularité du séjour, dont les modalités de recours juridictionnel imposent déjà la célérité et l'économie dans la résolution des litiges. Pourtant, « *l'intérêt des procédures para-juridictionnelles en droit des étrangers est évident* »⁸²⁵ et le développement du recours administratif permettrait sans doute de mettre un terme à une situation dans laquelle « *la juridiction administrative est régulièrement conduite à se prononcer sur des litiges dont la solution est évidente et qui auraient pu, voire dû, être résolus plus tôt* »⁸²⁶.

⁸²⁵ Victor **TOWO KAMGA**, *La protection juridictionnelle des droits de l'étranger en matière d'entrée et de séjour*, thèse Paris I, 2005, p. 282.

⁸²⁶ **Conseil d'État**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 33.

Conclusion du premier titre

326. Il n'y a rien de nécessairement péjoratif dans l'effacement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers. Au contraire, le phénomène témoigne du glissement de la résolution des conflits depuis la voie juridictionnelle de droit commun vers des procédés plus adaptés au traitement de portions spécifiques de ces contentieux, qu'ils soient juridictionnels ou non.

327. Le transfert de certains contentieux des étrangers de la justice administrative vers l'autorité judiciaire découle directement du développement de l'éloignement par des moyens coercitifs. Si le dualisme juridictionnel reste à ce point marqué dans les contentieux des étrangers, c'est parce que ces derniers mêlent des éléments qui relèvent de la sphère naturelle d'attribution des deux ordres ; litiges judiciaires en ce qu'ils touchent à la liberté individuelle et à l'état civil, contentieux administratifs en ce qu'ils font intervenir la puissance publique et se rapportent à l'exercice par l'État de sa souveraineté. Ce dernier élément justifie également l'institution d'une juridiction spécialisée dans le traitement du contentieux de l'asile, qui n'est jamais très éloigné des relations internationales et présente des spécificités telles que le juge de droit commun n'est pas le mieux placé pour en connaître. De ce point de vue, l'effacement de la justice administrative dans le contentieux des étrangers est, sinon une évidence, du moins inévitable.

328. Il n'est toutefois pas absolu et le juge administratif ne disparaît pas tout à fait du contentieux des étrangers. D'une part, c'est le Conseil d'État qui demeure juge de cassation du contentieux de l'asile et la spécialisation juridictionnelle ne saurait se muer en autonomie institutionnelle. D'autre part, le juge judiciaire reste dépendant du juge administratif pour ce qui relève de la légalité des actes administratifs dont il a à connaître. Même en matière de rétention, dans laquelle son office est très étendu, le juge des libertés et de la détention ne peut empiéter sur les prérogatives de son homologue administratif, qui reste seul juge de la légalité des décisions d'éloignement ayant précédé la privation de liberté.

329. Par ailleurs, cet effacement n'est pas toujours définitif car les procédés para-juridictionnels n'épuisent pas toujours la voie juridictionnelle classique. Les recours administratifs, en effet, qu'ils soient obligatoires ou non, ne ferment pas définitivement la porte à l'exercice d'un recours devant le juge : au mieux ils le préparent, au pire ils le retardent.

330. Finalement, le juge administratif de droit commun, dont la disparition relative n'est jamais cantonnée qu'à certaines matières spécifiques, réapparaît presque toujours d'une façon ou d'une autre. Il ne saurait d'ailleurs trop se détacher de contentieux qui lui reviennent naturellement tant ils sont marqués de l'empreinte de la puissance publique. Il doit alors faire face, avec ses moyens et ses techniques, à des contentieux de masse qui ne doivent pas l'accaparer entièrement.

Titre II

L'effacement de la justice administrative face à l'urgence

331. Dès lors que les contentieux des étrangers représentent, de très loin, le principal champ d'intervention de la juridiction administrative, il n'est pas étonnant que les mutations de cette dernière cherchent à en réduire le poids. Cet objectif, légitime en admettant que les ressources de la justice administrative sont finies, est alimenté sinon dépassé par l'idée, développée au fil des réformes par le législateur, selon laquelle certains contentieux des étrangers présentent un caractère urgent. Cette conception, assez fortement ancrée, conduit à une logique d'effacement de la justice administrative qui emprunte des voies multiples.

332. Les modalités d'accès au juge constituent le principal levier dont disposent les pouvoirs publics pour concrétiser cette urgence. Il n'y a donc rien d'étrange à ce que cette approche des contentieux des étrangers se traduise principalement par une réduction des délais de procédure et une adaptation de leur régime (**Chapitre I**).

333. Les conditions d'intervention du juge représentent un second moyen de transformation de ces contentieux en procédures d'urgence. Cette tendance se manifeste pour l'essentiel à travers une volonté d'allègement de la structure juridictionnelle nécessaire au traitement des litiges, c'est-à-dire à réduire la juridiction administrative à sa plus simple expression : un juge, seul, face à un justiciable isolé (**Chapitre II**).

Chapitre I – L'effacement par la précipitation

Chapitre II – L'effacement par l'isolement

Chapitre I

L'effacement par la précipitation

335. Problème chronique, à l'origine de la plupart de ses réformes structurelles, la lenteur de la justice administrative a longtemps été une des principales critiques à lui être adressées⁸²⁷. Le rapport de la justice au temps s'est progressivement installé comme un des objets majeurs de la réflexion doctrinale⁸²⁸.

336. C'est là une critique que les contentieux des étrangers peuvent largement ignorer, car l'effacement de la justice administrative emprunte la voie d'une certaine célérité du procès en général et de la saisine du juge en particulier. Assez rapidement, les contentieux des étrangers sont associés à une procédure contentieuse accélérée, qui oblige le justiciable à former son recours dans un temps parfois très réduit par rapport au droit commun et dans des conditions qui présentent des différences significatives avec les contentieux administratifs de droit commun.

337. Ainsi, l'essentiel des contentieux des étrangers suivent des délais dérogatoires, que ce soit dans leur régime, qui est parfois favorable au requérant, (**Section I**) ou dans leur durée, qui l'est nettement moins (**Section II**).

⁸²⁷ Jacques **GEORGEL**, « Le juge et la montre », in *Mélanges Georges Dupuis*, L.G.D.J., 1997, p. 115 ; Georges **LIET-VEAUX**, « La justice administrative au ralenti », D., 1948, chron., p. 133 ; Alain **MARION**, « Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens pour y remédier », Pouvoirs, 1988, n° 46, p. 21 ; Jean **RIVERO**, « Accélérer la justice administrative », La Croix, 27 nov. 1985.

⁸²⁸ Yann **AGUILA**, « Le juge et le temps », in *Le Temps, la Justice et le Droit*, Presses universitaires de l'Université de Limoges, 2004 ; Damien **CONNIL**, *L'office du juge administratif et le temps*, thèse Pau, Dalloz, 2012, 904 p.

SECTION I

L'ADAPTATION PROTECTRICE DU RÉGIME DES DÉLAIS DE RECOURS AUX CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS

338. Le régime des délais de recours propres aux contentieux des étrangers présente un certain nombre de singularités. Si elles se manifestent naturellement au regard du point de départ de ce délai (**I.**), leurs conséquences se retrouvent pour l'essentiel au stade de son expiration (**II.**).

I | L'adaptation marginale des règles relatives à la naissance du délai de recours

339. Suivant en cela la règle ordinaire de la procédure administrative contentieuse, les délais de recours courent, en contentieux des étrangers, à partir du moment où une certaine publicité est accordée à l'acte litigieux. Les particularités de cette publicité (**A.**) se cumulent alors avec celles relatives à son absence (**B.**).

A | La naissance du délai de recours par la publicité

340. Le contentieux des étrangers étant pour l'essentiel constitué d'actes individuels, il n'est pas étonnant que le mode d'information principal soit la notification. Il présente toutefois certaines particularités en la matière, s'agissant d'une part de la forme concrète qu'est susceptible de revêtir la notification (**1.**) et des conditions tenant à sa régularité (**2.**).

1. L'exigence de modalités particulières de publicité

341. Liberté du moyen de la notification. – Le droit administratif n'est pas un droit formaliste, ce n'est pas être novateur que de le dire. À ce titre, si les textes peuvent parfois instituer un mécanisme spécial de notification, le juge considère généralement que l'administration est libre de choisir le mode d'information de son choix, pourvu que le moyen

alternatif retenu présente des garanties équivalentes⁸²⁹. Dans l'absolu, le juge admet la possibilité pour l'administration de notifier verbalement ses décisions⁸³⁰. Bien sûr, l'étranger n'a pas à attendre la notification de la décision pour former son recours : celui-ci ne sera pas considéré comme prématuré de ce seul fait⁸³¹.

342. Si la procédure administrative relative aux étrangers n'offre pas toujours des conditions de notification équivalentes à celles du droit commun, le Conseil d'État considère, de façon classique, que la réglementation spéciale, notamment celle issue du Code des étrangers, prime sur le droit général⁸³². Classiquement dans les contentieux des étrangers, il n'existe pas de principe unique relatif aux modalités de publicité des actes mais une juxtaposition de régimes spéciaux.

343. Publication. – En dépit de leur caractère individuel, plusieurs actes sont soumis à une obligation de publication. Il s'agit pour l'essentiel des décisions prises en matière de nationalité, que ce soit pour l'accorder ou pour la retirer. Le pouvoir réglementaire avait d'ailleurs cantonné la publication de ces actes à la version écrite du Journal officiel⁸³³. Cela concernait les décrets et retraits de décrets :

- d'acquisition de la nationalité française pris sur le fondement de l'article 21-14-1 du Code civil ;
- de naturalisation pris sur le fondement de l'article 21-15 du code civil ;
- de réintégration dans la nationalité française pris sur le fondement de l'article 24-1 du Code civil ;

⁸²⁹ **CE**, sect., 26 juill. 1985, *Société Nouvelle Clinique Beausoleil*, n° 46236, Rec., p. 231 ; note Jérôme **CHAPUISAT**, AJDA, 1985, p. 744.

⁸³⁰ **CE**, 1^{re} et 4^e, 4 déc. 1981, *Commune de Benfeld*, n° 19499, Rec., p. 463.

⁸³¹ **CE**, sect., 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs conseils*, n° 92099, Rec., p. 394 ; concl. Jacques **FOURNIER**, RDP, 1959, p. 1008 ; **GAJA**, 2021, n° 69, p. 491, n° 72 ; note Jean **L'HUILLIER**, D., 1959, jur., p. 541 ; chron. Michel **COMBARNOUS**, Jean-Michel **GALABERT**, AJDA, 1959, I, p. 153 ; note Roland **DRAGO**, S., 1959, jur., p. 202 ; note Jacques **GEORGEL**, Rev. adm., 1959, p. 381.

⁸³² **CE**, 2^e et 7^e, 30 janv. 2019, *M. Cueva Jimenez et Société Terra Fecundis ETT*, n° 415818, Rec., tab., p. 777.

⁸³³ Article 1^{er} du **décret n° 2004-459 du 28 mai 2004** fixant les catégories d'actes individuels ne pouvant faire l'objet d'une publication sous forme électronique au Journal officiel de la République française.

- de perte de la nationalité française pris sur le fondement des articles 23-4, 23-7 ou 23-8 du Code civil ;

- de déchéance de la nationalité française pris sur le fondement de l'article 25 du Code civil.

Logiquement, cette particularité n'ayant plus de raison d'être depuis la disparition de l'édition papier du Journal officiel, elle a été abrogée⁸³⁴.

344. Ce mode de publicité se cumule avec une obligation de notification au destinataire de ces actes, qui doivent faire l'objet de mesures de publicité différentes selon le public auquel ils se destinent. Ainsi, le délai de recours contre un décret de naturalisation court, pour son destinataire, à partir de sa notification alors qu'il débute au moment de sa publication pour les tiers⁸³⁵. L'état du droit antérieur ne prévoyait pas cette distinction et faisait indifféremment courir le délai à partir de la publication⁸³⁶, ce qui était évidemment moins protecteur.

345. Spécificités. – Les contentieux des étrangers contiennent certaines procédures particulières de notification. Il peut s'agir d'étendre le bénéfice de cette publicité à d'autres personnes. Ainsi, les décisions relatives aux autorisations de travail des étrangers doivent être notifiées autant à l'étranger qu'à son employeur, qui est pourtant un tiers, certes intéressé⁸³⁷.

346. Toutefois, il s'agit plus généralement de circonscrire l'opération de notification à certaines formes. Ainsi, la loi de 2015⁸³⁸ impose, dans son article 6, que les décisions relatives à la reconnaissance de l'apatridie et du droit d'asile soient notifiées par écrit⁸³⁹ de même que, selon son article 20,

⁸³⁴ Article 5 du **décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015** relatif aux dispositions réglementaires du Code des relations entre le public et l'administration.

⁸³⁵ **CE**, sect., 28 janv. 1966, *Sieur Braeckman*, n° 61281, Rec., p. 66 ; note Paul **AYMOND**, JCP G, 1966, II, n° 14789.

⁸³⁶ **CE**, 10 août 1918, *Époux Meyers*, n° 60334, Rec., p. 860 ; **CE**, 19 déc. 1919, *Stein*, n° 59984, Rec., tab., p. 1189 ; **CE**, 20 fév. 1920, *Schmidt*, n° 59876, Rec., p. 195 ; **CE**, 24 oct. 1934, *Gandur*, n° 32238, Rec., tab., p. 1469 ; **CE**, sect., 23 déc. 1949, *Sieur Albonico*, n° 97070, Rec., p. 572.

⁸³⁷ Article R. 5221-17 du **Code du travail**.

⁸³⁸ **Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

⁸³⁹ Article L. 582-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 812-3].

les décisions de transfert⁸⁴⁰ et, selon son article 23, les décisions de suspension, de retrait ou de refus des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile⁸⁴¹. Ces évolutions ne sont qu'une transposition du droit européen et de la directive « Procédures » de 2013⁸⁴² et ne sont pas véritablement débattues par le législateur puisqu'elles s'imposent à lui.

347. À l'inverse, cas inhabituel, l'obligation de quitter le territoire sans délai devait être notifiée par voie administrative⁸⁴³, c'est-à-dire en mains propres. Dans cette dernière hypothèse, le fait de notifier l'OQTF à l'étranger par la voie postale n'entraînait pas son illégalité : simplement le délai de recours ne commençait pas à courir⁸⁴⁴, car l'irrégularité d'une mesure de publicité n'affecte pas la validité de l'acte concerné⁸⁴⁵. La recodification a supprimé cette spécificité. N'ont désormais plus à être notifiées par la voie administrative que :

- la décision interrompant le délai de départ volontaire⁸⁴⁶ ;
- la décision d'interdiction de retour ainsi que sa prolongation⁸⁴⁷ ;
- la décision d'admission au bénéfice d'une protection internationale à destination d'un étranger placé en rétention⁸⁴⁸ ;
- la décision d'irrecevabilité pour tardiveté d'une demande d'asile formulée par un étranger placé en rétention⁸⁴⁹.

⁸⁴⁰ Article L. 572-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 742-3].

⁸⁴¹ Articles L. 551-15 et L. 551-16 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 744-8].

⁸⁴² Article 11 de la **directive n° 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

⁸⁴³ Ancien article L. 512-1 II du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁸⁴⁴ **CAA** Versailles, 6^e, 21 mars 2019, n° 18VE02782 ; **CE**, 2^e, 17 juin 2020, *M. Hussain*, n° 425111, Rec., tab., p. 785.

⁸⁴⁵ **CE**, 26 mai 1936, *Dame Péan*, n° 49718, Rec., p. 604.

⁸⁴⁶ Article R. 613-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁸⁴⁷ Article R. 613-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁸⁴⁸ Article R. 754-14 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁸⁴⁹ Article R. 754-15 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

348. De façon générale, la notification adressée à l'avocat fait courir le délai de recours⁸⁵⁰, si tant est bien sûr qu'il ait reçu un mandat pour traiter l'affaire⁸⁵¹. À ce titre, les débats parlementaires ont fait émerger une proposition récurrente, quoique jamais retenue, consistant à ne faire courir le délai contentieux qu'à partir du moment où l'intéressé a eu accès à un avocat⁸⁵².

349. Notification postale. – Les aléas de l'acheminement du courrier peuvent naturellement perturber la notification d'une décision administrative. La jurisprudence administrative a cherché à construire un régime équilibré permettant à l'étranger de ne pas se voir opposé un acte dont il n'a pas pu prendre connaissance sans lui permettre de se réfugier derrière sa propre inertie.

350. Ainsi, le délai ne court pas à son égard lorsqu'il n'a pu retirer le pli qui lui était adressé pour des raisons indépendantes de sa volonté, par exemple parce qu'il ne peut présenter le titre d'identité qui a été retenu par les forces de police⁸⁵³. Il en va de même lorsque la décision est parvenue à l'ancienne adresse de l'intéressé dès lors que, non pétitionnaire, il n'était pas tenu d'informer l'administration de son déménagement⁸⁵⁴ ou que, demandeur, il l'avait correctement renseignée sur son nouveau domicile⁸⁵⁵. Lorsqu'il formule une demande, l'étranger doit en effet indiquer tout changement d'adresse. À défaut, l'envoi à son ancienne adresse n'entache pas la notification d'irrégularité⁸⁵⁶.

⁸⁵⁰ **CE**, sect., 5 déc. 1952, *Sieur Desgouillon*, n° 12705, Rec., p. 561 ; concl. François **GAZIER**, S., 1960, III., p. 81.

⁸⁵¹ **CE**, sect., 19 juin 1959, *Sieur Moritz*, n° 37539, Rec., p. 377 ; concl. Guy **BRAIBANT**, S., 1960, p. 59.

⁸⁵² Par exemple : Lionel **TARDY**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6674 ; Bariza **KHIARI**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1112.

⁸⁵³ **CE**, 2^e et 6^e, 30 juill. 1997, *Préfet des Yvelines c. Djalo*, n° 155651, Rec., p. 305.

⁸⁵⁴ **CE**, 7^e et 10^e, 21 oct. 1994, *Can*, n° 116270, Rec., p. 462 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1995, p. 183.

⁸⁵⁵ **CE**, 3^e et 5^e, 28 juill. 2000, *Préfet de Seine-Saint-Denis c. Mlle Belbadj*, n° 205583, Rec., tab., p. 1043.

⁸⁵⁶ **CE**, 5^e et 7^e, 16 oct. 2000, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Ba*, n° 207133, Rec., tab., p. 1035.

351. Sauf s'il est placé en rétention⁸⁵⁷, le requérant ne peut se retrancher derrière le fait qu'il n'a pas reçu son pli en personne. Le juge administratif considère cependant, en pareil cas, que le point de départ du délai ne doit pas être fixé à l'heure de remise du pli mais à la fin de la journée, à minuit⁸⁵⁸. La solution semble juste en ce qu'elle permet à l'étranger de profiter du laps de temps nécessaire à son information sans lui offrir un axe de contestation par trop commode. Dans le même ordre d'idée, l'étranger qui s'abstient volontairement d'aller réceptionner le courrier qui lui est adressé voit le délai de recours courir depuis la date à laquelle le pli a été présenté à son domicile⁸⁵⁹.

2. L'exigence d'un contenu déterminé de la notification

352. Voies et délais de recours. – Les mesures de publicité doivent répondre à un certain nombre de critères pour être à même de déclencher le délai de recours juridictionnel. Condition classique, la notification de l'acte doit indiquer les voies et délais de recours, qu'elle soit écrite⁸⁶⁰, bien sûr, ou même simplement verbale⁸⁶¹. Autrement, la notification ne fait pas courir le délai de recours, depuis le décret de 1983⁸⁶², codifié depuis à l'article R. 421-5 du Code de justice administrative et repris en substance dans le Code des étrangers⁸⁶³.

353. Lorsque les voies et délais de recours sont mal indiquées, le juge cherche à pallier les carences de l'administration de façon pragmatique. Il pourrait en effet se contenter de considérer que l'erreur dans la mention des voies et délais de recours équivaut à leur absence et frappe le délai de recours d'inopposabilité. Pourtant, le Conseil d'État a développé une jurisprudence nuancée, qui cherche à rétablir la fonction du délai de

⁸⁵⁷ CE, 10^e, 19 juin 2020, *M. Laimeche*, n° 431128, Rec., tab., p. 733.

⁸⁵⁸ CE, 8^e et 9^e, 29 oct. 1997, *M'Buta Kangui*, n° 172896, Rec., tab., p. 866.

⁸⁵⁹ CE, prés. sect., 9 nov. 1992, *Préfet des Bouches-du-Rhône c. Dogan*, n° 132878, Rec., tab., p. 981.

⁸⁶⁰ CE, prés. sect., 26 juill. 1991, *Préfet du Val de Marne c. Siby*, n° 123692, Rec., tab., p. 944.

⁸⁶¹ CE, 2^e et 6^e, 11 mars 1991, *Mme Bunet*, n° 77119, Rec., tab., p. 1115.

⁸⁶² Article 9 du **décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983** concernant les relations entre l'administration et les usagers.

⁸⁶³ Article R. 532-10 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-7].

recours plutôt qu'à sanctionner l'administration pour son erreur. Ainsi, la solution diffère selon que le délai de recours notifié est plus long ou plus court que le délai légal. S'il est plus long, il est opposable à l'administré en ce sens que, s'il constitue une erreur, elle ne lui porte pas préjudice⁸⁶⁴. S'il est plus court, il est inopposable⁸⁶⁵. La solution est identique lorsque la mention des voies et délais de recours est équivoque, par exemple en présentant le recours administratif exercé contre une obligation de quitter le territoire comme la première voie de recours à disposition de l'administré, sans préciser qu'il ne prorogeait pas le délai de recours contentieux⁸⁶⁶. Afin d'être correctement notifiée, la décision doit donc mentionner les voies et délais de recours de façon complète, exacte et non équivoque.

354. Cela n'implique en revanche pas d'indiquer les modalités exactes d'enregistrement de la requête, par exemple le fait que le tribunal soit pourvu d'une boîte à lettre horodatée⁸⁶⁷.

355. Délai de distance. – Le juge administratif considère que les voies et délais de recours ne doivent pas nécessairement préciser le délai de distance⁸⁶⁸, non plus qu'« aucune mention relative à l'aide juridictionnelle »⁸⁶⁹. La question du délai de distance est évidemment prégnante en contentieux des étrangers, les requérants étant parfois très éloignés de la juridiction qui leur est assignée, souvent du fait même de l'administration dont ils entendent contester l'acte. Elle l'est d'autant plus que le droit impose parfois aux étrangers d'avoir exécuté leur mesure d'éloignement avant de pouvoir en demander l'abrogation et, le cas échéant, d'en contester le refus : c'est le droit qui les place dans une situation leur offrant le bénéfice d'un délai de distance. À ce titre, le refus du Conseil d'État d'imposer à

⁸⁶⁴ CE, sect., 26 mars 1993, *Mlle Bourgeois*, n° 117557, Rec., p. 86 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1993, IV., n° 1405.

⁸⁶⁵ CE, 1^{re} et 4^e, 8 janv. 1992, *Masses*, n° 113114, Rec., tab., p. 1204.

⁸⁶⁶ CE, 2^e et 7^e, 4 déc. 2009, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Hammou*, n° 324284, Rec., tab., p. 781 ; note Laurent DOMINGO, JCP A, 2010, n° 2004 ; note Pascal CAILLE, AJDA, 2010, p. 555.

⁸⁶⁷ CE, prés. sect., 2 déc. 1991, *Hatri*, n° 126247, Rec., tab., p. 1097 ; CE, prés. sect., 5 juill. 1995, *Mme Teca*, n° 155010, Rec., tab., p. 838.

⁸⁶⁸ CE, 2^e et 6^e, 8 juin 1994, *Mme Moumini*, n° 120198, Rec. p. 293 ; concl. Ronny ABRAHAM, AJDA, 1994, p. 729.

⁸⁶⁹ CE, 2^e et 7^e, avis, 16 oct. 2017, *M. Akanbi*, n° 411169, Rec., tab., p. 724.

l'administration de l'intégrer dans le calcul du délai de recours qu'elle notifie au requérant s'explique mal. Dans ses conclusions sous la décision *Mme Moumini*, M. Ronny Abraham rappelait que la règle de l'inopposabilité des délais impliquait que « *l'erreur dans l'indication du délai [ait] les mêmes conséquences procédurales que l'absence d'indication* »⁸⁷⁰. Or, la mention d'un délai de recours qui ne prendrait pas en compte l'existence d'un délai de distance constitue bien une erreur. En effet, dès lors que le lieu de résidence du destinataire s'apprécie au moment de la notification⁸⁷¹, l'administration ne saurait ignorer l'existence d'un délai de recours augmenté, dont les règles ne sont au demeurant pas d'une grande complexité. Le juge administratif avait d'ailleurs déjà considéré comme recevable un recours tardif mais dont le délai de recours avait été inexactly notifié⁸⁷². Pourtant, le Conseil d'État a décidé que l'administration n'avait pas « *à indiquer, cas par cas, les prolongations éventuelles et de durée variable dont pourraient bénéficier certains requérants à raison de l'éloignement où se trouverait leur demeure à la date à laquelle ils auraient reçu notification de l'un de ces actes* ». Le juge administratif considère donc que le délai de distance n'est pas intégré au délai de recours mais constitue un délai supplémentaire dont l'absence d'indication n'est pas sanctionnée par l'inopposabilité du délai. Évidemment, l'absence de mention du délai de distance ne fait pas disparaître celui-ci et son bénéfice perdure, même informulé⁸⁷³. Ce choix de ne pas intégrer le délai de distance dans la mention des voies et délais de recours est d'autant plus étonnant que le juge exige de l'administration une certaine précision eu égard à la juridiction à saisir. Il doit toutefois être relativisé car le régime contentieux spécial dont bénéficient de nombreuses décisions exclut l'application du délai de distance⁸⁷⁴, notamment en matière de visa et d'autorisation de voyage⁸⁷⁵.

356. Langue de la notification. – Le caractère non équivoque de la décision n'implique pas qu'elle soit rédigée dans la langue de son

⁸⁷⁰ Ronny **ABRAHAM**, « Conditions d'opposabilité des délais de recours », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 1994, *Mme Moumini*, n° 120198, Rec. p. 293, AJDA, 1994, p. 730.

⁸⁷¹ **CE**, ass., 28 avr. 1978, *Dame Vorobiova, épouse Eftassion*, n° 07464, Rec., p. 197 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, D., 1979, jur., p. 265.

⁸⁷² **CAA** Paris, 2^e, 8 oct. 1993, *Société Rush Portuguesa Lda*, n° 92PA00546, Rec., tab., p. 947 ; concl. Véronique **ALBANEL**, AJDA, 1993, p. 870.

⁸⁷³ **CE**, 4^e et 5^e, 22 oct. 2010, *Thiver*, n° 339363, Rec., tab., p. 893.

⁸⁷⁴ **CE**, 1^{re} et 6^e, 5 nov. 2004, *Préfet de la Guadeloupe c. Tibo*, n° 255619, Rec., tab., p. 726.

⁸⁷⁵ Article R. 777-5 du **Code de justice administrative**.

destinataire – le français suffit⁸⁷⁶ – ni « *qu'il soit fait appel à un traducteur assermenté* »⁸⁷⁷, en dépit d'une jurisprudence parfois incertaine⁸⁷⁸. Il est vrai que l'impossibilité pour l'étranger de prendre connaissance des voies et délais de recours dans une langue qu'il comprend ne garantit pas une pleine effectivité du droit au recours et il est peut-être heureux pour le droit français que les actes de reconduite à la frontière ou portant OQTF n'entrent pas dans le champ de l'article 6 de la Convention EDH. Il a pu être proposé au Conseil d'État de considérer que, « *lorsque l'intéressé s'est vu privé de la garantie d'information prévue à son égard, le délai de recours contentieux contre le refus d'admission provisoire au séjour le concernant ne joue pas lorsque cette décision ne lui a pas été notifiée dans une langue qu'il comprend* »⁸⁷⁹. Le Code des étrangers prévoit désormais une telle possibilité : « *l'étranger auquel est accordé un délai de départ volontaire peut demander que les principaux éléments des décisions qui lui sont notifiées [...] lui soient communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend* »⁸⁸⁰.

357. Tout simplement, « *il importe que l'étranger puisse être informé de ses droits* »⁸⁸¹. La règle s'efface d'ailleurs devant certaines réglementations spéciales qui garantissent à l'étranger d'être informé des possibilités de recours dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend, par exemple pour les décisions de transfert en matière d'asile⁸⁸² sur le fondement du règlement Dublin III⁸⁸³, pour les

⁸⁷⁶ **CE**, sect., 21 juin 1957, *Ministre des Anciens Combattants c. sieur Belgacem*, n° 40802, Rec., p. 413 ; **CE**, prés. sect., 15 mai 1991, *Mlle Mbala*, n° 121632, Rec., p. 192.

⁸⁷⁷ **CE**, prés. sect., 29 déc. 2004, *M. X.*, n° 267763.

⁸⁷⁸ **CAA** Marseille, juge des reconduites, 19 janv. 2006, *M. X.*, n° 05MA02026.

⁸⁷⁹ Xavier **DOMINO**, « Les garanties procédurales et contentieuses du demandeur d'asile », concl. sous **CE**, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342, RFDA, 2014, p. 81.

⁸⁸⁰ Article R. 613-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

⁸⁸¹ Christophe **BONNOTTE**, « La contestation des décisions de maintien en rétention administrative et en zone d'attente devant le juge judiciaire et le juge administratif », AJDA, 2004, p. 694.

⁸⁸² **CAA** Lyon, 2^e, 26 janv. 2016, *M. et Mme B.*, n° 15LY03058.

⁸⁸³ Article 26 du **règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

refus d'entrée en France⁸⁸⁴, pour les maintiens en zone d'attente⁸⁸⁵ ou encore pour les placements en rétention⁸⁸⁶. Dans ce dernier cas, l'assistance d'un interprète se double de celle apportée par les associations d'aide aux étrangers⁸⁸⁷, qui sont affectées aux différents centres de rétention en fonction de critères hiérarchisés révélateurs : « *les compétences juridiques (40%)* », « *la garantie d'une pratique suffisante des langues étrangères (20%)* »⁸⁸⁸. Le Conseil d'État a d'ailleurs pu affirmer que la prestation fournie par les associations ne se limitait pas à l'information des étrangers retenus mais bien à « *l'aide à l'exercice de leurs droits* »⁸⁸⁹. Il n'est pourtant pas certain que cette assistance associative suffise, dans la mesure où la question est aussi celle de l'accès matériel et financier à un interprète. Si le juge administratif avait considéré que l'administration devait nécessairement fournir à ses frais un interprète à l'étranger⁸⁹⁰, le pouvoir réglementaire a décidé de restreindre cette obligation au « *seul cadre des procédures de non-admission ou d'éloignement dont ils font l'objet* »⁸⁹¹, ce que le Conseil d'État a admis en considérant qu'aucune « *disposition législative, ni aucun principe s'imposant au pouvoir réglementaire ne font obligation à l'État d'assumer les frais résultant de l'assistance des interprètes mis à la disposition des demandeurs d'asile dans le cadre de la présentation des demandes d'asile* »⁸⁹², a fortiori s'agissant des actes déposés hors du droit d'asile. Le juge considère à ce titre que la rupture d'égalité qui naîtrait alors entre les étrangers parlant le français et les autres n'était pas caractérisée dès lors que « *cette circonstance de pur fait ne saurait révéler une différence dans la situation juridique des intéressés* ».

⁸⁸⁴ Article L. 141-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-2].

⁸⁸⁵ Article L. 141-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 111-7].

⁸⁸⁶ Article L. 141-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 111-7].

⁸⁸⁷ Articles L. 744-9 et R. 744-20 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 553-6 et R. 553-14].

⁸⁸⁸ Vincent **TCHEN**, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile commenté*, LexisNexis, 2022, p. 1321.

⁸⁸⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 3 juin 2009, *CIMADE et autres*, n° 321841, Rec., p. 211 ; note Séverine **BRONDEL**, AJDA, p. 1068 ; note François **JULIEN-LAFFERRIÈRE**, AJDA, 2009, p. 1770.

⁸⁹⁰ **TA** Toulouse, 31 janv. 2005, *M. Chien Chang*, n° 05450, AJDA, 2005, p. 405 ; note Vincent **TCHEN**, DA, 2005, n° 4, comm. n° 49.

⁸⁹¹ Article 18 du **décret n° 2005-617 du 30 mai 2005** relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6 et L. 821-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁸⁹² **CE**, 2^e et 7^e, 12 juin 2006, *GISTI et autres*, n° 282275, Rec., tab., p. 692.

358. Contenu de la décision. – Outre les voies et délais de recours, la décision en elle-même doit être complète et non équivoque⁸⁹³. Bien sûr, cela n'implique pas la censure de tous les vices qu'elle pourrait comporter et les erreurs bénignes qui l'entachent n'affectent pas sa régularité, sauf si elles aboutissent à priver l'administré de son droit au recours. À ce titre, une erreur dans le nom de l'étranger est considérée comme viciant le processus si elle empêche la notification⁸⁹⁴, sous réserve qu'elle ne trouve pas son origine dans une erreur de l'étranger lui-même⁸⁹⁵.

359. Parfois, le droit exige de l'administration qu'elle communique d'autres documents que la seule décision. Ainsi, les étrangers se présentant à la frontière dans le but de demander l'asile ont le droit de se voir communiquer le rapport de leur audition par l'OFPRA au titre de la directive du 1^{er} décembre 2005⁸⁹⁶, dont les dispositions sont précises et inconditionnelles⁸⁹⁷. À défaut, la notification de la décision seule ne permet pas de faire courir le délai de recours à son encontre.

360. Lorsque la mention des voies et délais de recours ne figure pas dans la notification, le juge adopte une position simple en considérant que le requérant n'est pas forclos, suivant en cela la règle posée par le pouvoir réglementaire⁸⁹⁸ et codifiée depuis⁸⁹⁹. La simplicité de la règle tout autant que sa rigueur pour l'administration oublieuse des formalités explique sa longévité. Plus qu'une simple formalité procédurale, elle constitue un véritable droit pour l'administré, « *spécialement pour les usagers dépourvus de compétences administratives* »⁹⁰⁰.

⁸⁹³ **CE**, 1^{re} et 4^e, 20 juin 1973, *Ministre de l'Agriculture et du Développement rural c. Sieur Dauphin Auguste*, n° 88012, Rec., p. 422.

⁸⁹⁴ **CE**, 8^e, 23 déc. 2016, *Mme N.*, n° 392517, Rec., CNDA, p. 153.

⁸⁹⁵ **CNDA**, 29 octobre 2009, *Mlle O.*, n° 626177/08006646, Rec., CNDA, p. 8.

⁸⁹⁶ Article 14 de la **directive n° 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005** relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

⁸⁹⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 28 nov. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, n° 343248, Rec., p. 592.

⁸⁹⁸ Article 5 du **décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983** concernant les relations entre l'administration et les usagers.

⁸⁹⁹ Article R. 421-5 du **Code de justice administrative**.

⁹⁰⁰ Frédéric **ROLIN**, « Demande d'abrogation de la norme contenue dans la décision du Conseil d'État du 13 juillet 2016 », Le blog Droit administratif, 14 juillet 2016.

B | La naissance du délai de recours sans notification

361. Parfois, l'administration ne prend pas la peine d'informer l'étranger de sa décision, soit qu'elle soit implicite, née de son silence (1.), soit qu'elle lui ait été mal notifiée, voire pas du tout (2.). Le contentieux des étrangers envisage diversement ces hypothèses.

1. La naissance du délai de recours contre les décisions implicites

362. Valeur du silence. – Le principe selon lequel silence vaut acceptation ne s'applique guère au contentieux des étrangers, qui n'est pas vraiment une exception sur ce point. Une décision implicite de rejet naît donc dans tous les cas⁹⁰¹, au terme d'un délai qui n'est pas toujours de deux mois. Ainsi, naissent après un délai de quatre mois les refus d'abrogation des arrêtés d'expulsion et les refus de demandes de titres de séjour. S'agissant de ces derniers, il s'agit simplement d'une reprise de l'état du droit antérieur⁹⁰², qui s'est retrouvé dispersé dans plusieurs réglementations, entre celle, générale, relative aux exceptions au principe de l'acceptation tacite et celle, spéciale, relative au droit des étrangers⁹⁰³. Ce délai, qui reste au demeurant assez classique, est parfois rallongé à six mois, en ce qui concerne les demandes de regroupement familial, où la réglementation générale se cumule encore avec un texte spécial⁹⁰⁴. De façon inversée, il peut être abrégé dans un certain nombre de cas :

⁹⁰¹ **Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014** relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (ministère de l'intérieur) ; **décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014** relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (ministère de l'intérieur).

⁹⁰² **CE**, 1^{re} et 2^e, 30 déc. 2003, *GISTI*, n° 248288, Rec., tab., p. 807 ; **CE**, 2^e et 7^e, avis, 28 mars 2008, *Bouali*, n° 311893, Rec., p. 124 ; note Olivier **LECUCQ**, *AJDA*, 2008, p. 2174.

⁹⁰³ Article R. 432-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 311-12].

⁹⁰⁴ Articles R. 434-26 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 421-4 et R. 421-20].

- à quatre-vingt-dix jours pour les refus de carte de séjour temporaire portant la mention « carte bleue européenne » ;
- à un mois pour les refus de validation des attestations d'accueil ;
- à trente jours pour les refus de validation de la convention de stage pour les étrangers stagiaires, le délai passant à quinze jours « *lorsque le stage relève d'un programme de coopération de l'Union européenne ou intergouvernemental* ».

363. Silence de l'OFPRA. – Aucune décision en matière d'apatridie⁹⁰⁵ ou d'asile⁹⁰⁶ ne peut naître du silence de l'administration. Ce principe, selon lequel « *silence ne vaut rien* »⁹⁰⁷, a été inscrit dans la loi en 2007⁹⁰⁸ et confirmé en 2015⁹⁰⁹, ce qui n'a pas empêché le pouvoir réglementaire d'inscrire dans les annexes des décrets déterminant les cas où silence vaut rejet les demandes d'« *octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire* »⁹¹⁰ et de « *reconnaissance de la qualité d'apatride* »⁹¹¹.

364. À l'occasion des travaux préparatoires de la loi de 2015, les parlementaires se sont interrogés sur l'opportunité de maintenir l'impossibilité pour l'OFPRA de faire naître une décision par son silence. Certains députés ont pu faire valoir qu'en excluant toute décision tacite, la loi permettait à l'Office de traiter la demande qui lui est adressée par un demandeur d'asile « *sans jamais lui donner une réponse et sans que celui-ci, interdit qu'il en est par la loi, puisse saisir une quelconque juridiction sinon éventuellement d'un*

⁹⁰⁵ Article L. 582-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 812-3].

⁹⁰⁶ Article L. 531-22 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-8].

⁹⁰⁷ Hubert **DELESALLE**, « Asile et apatridie : silence vaut rejet ? », AJDA, 2017, p. 459.

⁹⁰⁸ Article 31 de la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

⁹⁰⁹ Article 11 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

⁹¹⁰ **Décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014** relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du 4° de l'article L. 231-4 du Code des relations entre le public et l'administration (ministère de l'intérieur).

⁹¹¹ **Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014** relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (ministère de l'intérieur).

recours indemnitaire à raison du retard anormal avec lequel sa demande serait traitée »⁹¹². Il était ainsi proposé de rétablir un délai à l'expiration duquel naîtrait une décision implicite susceptible de recours ou, à défaut, de permettre à l'étranger de saisir la CNDA afin qu'elle statue sur son droit à la protection qu'il demande.

365. Les débats révèlent des réponses à ce problème qui ne convainquent pas toujours. En premier lieu, il est considéré que permettre un recours devant la CNDA n'aboutirait qu'à créer une boucle procédurale, la juridiction ne pouvant alors que renvoyer le demandeur vers l'administration « *puisque le demandeur n'aurait pas été reçu en entretien individuel par un officier de protection de l'Office* »⁹¹³ ainsi que le prévoit le Code des étrangers⁹¹⁴. Cela n'interdisait pourtant pas l'instauration d'un recours spécial par le législateur. En second lieu, il est rappelé que le juge administratif de droit commun peut être saisi d'un référé mesures utiles sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative. Il est vrai que le Conseil d'État a déjà jugé que la décision « *consistant à ordonner à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides de statuer, dans un délai prescrit par le juge et sous astreinte, sur une demande d'asile, ne fait en principe obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative, et peut être regardée comme utile, dans la mesure où le silence gardé par l'administration ne peut faire naître aucune décision administrative dont en cas d'urgence le juge des référés pourrait être saisi en application de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative* »⁹¹⁵. Pour autant, cette voie de recours, « *un peu tarabiscotée* »⁹¹⁶, n'est pas pleinement satisfaisante et la naissance d'une décision tacite susceptible de faire l'objet d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile apparaîtrait comme un moyen de résolution plus direct, quitte pour cette dernière à développer une jurisprudence relative au silence de l'OFPRA.

366. En l'état, le juge peut donc enjoindre à l'Office de se prononcer dans un certain délai, avec astreinte. Certes, il est aussi envisageable de recourir au référé-liberté en considérant le silence comme une atteinte au

⁹¹² Denys **ROBILIARD**, J.O. A.N., 11 déc. 2014, n° 132, p. 10033.

⁹¹³ Sandrine **MAZETIER**, J.O. A.N., 11 déc. 2014, n° 132, p. 10033.

⁹¹⁴ Article L. 532-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 733-5] ; voir *infra* n° 1322 et s.

⁹¹⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 18 juill. 2011, *Fathi*, n° 343901, Rec., p. 366.

⁹¹⁶ Pascal **CHERKI**, J.O. A.N., 11 déc. 2014, n° 132, p. 10034.

« droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié »⁹¹⁷, ce dernier étant privé de sa substance dès lors que la sollicitation ne fait pas l'objet d'une réponse. Une telle hypothèse ne résout pourtant pas le problème dans la mesure où le juge des référés ne peut ordonner une mesure définitive⁹¹⁸ et ne saurait à ce titre se prononcer sur le droit à l'asile du requérant⁹¹⁹. Il serait d'ailleurs étrange que le silence de l'administration puisse engendrer une modification des compétences entre le juge administratif de droit commun et le juge de l'asile. Au fond, l'état du droit demeure peu satisfaisant et contribue, par l'immixtion du juge administratif ordinaire dans un contentieux qui ne lui appartient normalement pas, à brouiller encore un peu plus les règles de répartition des compétences en matière d'asile et d'apatridie.

2. La naissance du délai de recours contre les décisions irrégulièrement notifiées

367. Quand bien même naîtrait une décision explicite, encore faut-il que l'administration mette en œuvre les mesures de publicité adéquates. En leur absence, le délai contentieux ne court évidemment pas⁹²⁰. La jurisprudence récente du Conseil d'État a néanmoins conduit le juge à distinguer selon que la notification permettait au requérant de prendre connaissance de la décision, auquel cas le recours doit être exercé dans un délai raisonnable, ou non, ce qui interdit d'opposer tout délai à l'intéressé.

368. Délai raisonnable. – Dans l'hypothèse d'une notification irrégulière, le recours contentieux doit être exercé dans un délai raisonnable. Cela ne signifie cependant pas que la décision peut être contestée à tout moment, car « le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par

⁹¹⁷ CE, juge des référés, 12 janv. 2001, *Mme Hyacinthe*, n° 229039, Rec., p. 12 ; note Johan MORRI, Serge SLAMA, AJDA, 2001, p. 589.

⁹¹⁸ CE, juge des référés, 11 mai 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mlle Issandja*, n° 293061, Rec., tab., p. 1019.

⁹¹⁹ CE, juge des référés, 14 fév. 2003, *Mlle Fatma Fouzi*, n° 254185, Rec., tab., p. 913.

⁹²⁰ CE, 13 fév. 1937, *Sieur Corre*, n° 51283, Rec., p. 197 ; CE, sect., 4 fév. 1949, *Sieur Pasquier*, n° 90128, Rec., p. 53 ; CE, ass., 12 avr. 1972, *Sieur Brier*, n° 82681, Rec., p. 272 ; concl. Suzanne GRÉVISSE, Rec., p. 272 ; note Pierre DELVOLVÉ, D., 1973, jur., p. 228 ; note Jean-Marie AUBY, D., 1973, p. 681.

l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance»⁹²¹. La décision *M. Czabaj* tire de cette règle l'existence d'un délai raisonnable dans lequel tout recours contentieux doit être exercé contre un acte non réglementaire ; délai raisonnable qui est en principe d'un an à compter de la date à laquelle l'intéressé a eu connaissance de la décision. Cette jurisprudence est applicable à l'ensemble des contentieux de la légalité, peu importe qu'ils empruntent la forme de l'excès de pouvoir ou du plein contentieux objectif⁹²².

369. L'extension de cette règle à des matières qui relèvent du plein contentieux subjectif peut être sujette à discussion. Elle demeure ainsi exclue en matière indemnitaire⁹²³, sauf pour les actions en responsabilité pour illégalité fautive dirigées contre des décisions à objet pécuniaire⁹²⁴. En matière contractuelle, les juridictions du fond ont pu opposer le délai raisonnable au recours d'un tiers contre un contrat⁹²⁵, mais pas à un règlement financier entre les parties⁹²⁶. La clef de lecture de ces solutions est à rechercher dans l'existence d'une protection alternative de la sécurité juridique. Dès lors que l'écoulement du temps est sanctionné par une règle qui, comme la prescription, interdit à un délai de courir indéfiniment, rien n'exige de recourir à la rigueur de la jurisprudence *M. Czabaj*. En revanche, lorsque le droit ne prévoit aucun mécanisme propre à arrêter l'action contentieuse, celle-ci doit s'exercer dans un délai raisonnable. À cet égard,

⁹²¹ **CE**, ass., 13 juill. 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, Rec., p. 340 ; concl. Olivier **HENRARD**, RFDA, 2016, p. 927 ; **GACA**, 2022, n° 46, p. 832 ; chron. Louis **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Guillaume **ODINET**, AJDA, 2016, p. 1629 ; note Serge **DEYGAS**, Procédures, 2016, n° 312 ; note Gweltaz **EVEILLARD**, DA, 2016, n° 12, comm. n° 63 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, AJDA, 2016, p. 1769 ; note Hélène **PAULIAT**, JCP A, 2016, n° 36, comm. n° 2238 ; note Florian **POULET**, ADJA, 2019, p. 1088 ; note Xavier **SOUVIGNET**, JCP G, 2016, n° 51, comm. n° 1396 ; note Jasna **STARK**, JCP A, 2017, n° 17-18, comm. n° 2124.

⁹²² **CE**, 3^e et 8^e, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays ajaccien*, n° 401386, Rec., tab., p. 532 ; concl. Vincent **DAUMAS**, JCP A, 2018, n° 2153 ; note Damien **CONNIL**, AJDA, 2018, p. 1790.

⁹²³ **CE**, 5^e et 6^e, 17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy*, n° 413097, Rec., p. 214 ; note Gweltaz **EVEILLARD**, DA, 2019, n° 10, comm. n° 46.

⁹²⁴ **CE**, 3^e et 8^e, 9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonais*, n° 405355, Rec., tab., p. 533.

⁹²⁵ **TA** Lille, 15 oct. 2019, *Société Bérobe*, n° 1706673.

⁹²⁶ **CAA** Lyon, 4^e, 7 oct. 2021, *Société Majolane de Construction*, n° 21LY00022.

rien ne semble devoir faire obstacle à la transposition de cette règle au contentieux de l'asile porté devant la Cour nationale du droit d'asile.

370. De façon générale, le contentieux des étrangers ne présente pas de spécificité quant à la mise en œuvre de ce délai raisonnable. Le fondement très large du délai d'un an a conduit le juge à lui conférer un caractère monolithique et à l'appliquer à des contentieux s'inscrivant dans des temporalités très variées. Ainsi, ce régime s'applique de façon identique à des décisions pourtant soumises à des délais de recours très différents. Il aurait pu être considéré que le caractère raisonnable du délai s'entendit distinctement selon le délai de recours originellement fixé. Rien n'interdisait de penser en effet que ce qui est raisonnable dans un certain contexte juridique ne l'est pas nécessairement dans un autre et la jurisprudence aurait pu s'orienter vers une appréciation différenciée du délai nouvellement institué par la décision *M. Czabaj*. Tel n'a pas été le choix du juge administratif, qui a retenu le délai d'un an autant pour les matières soumises à un régime de droit commun, ce qui n'étonne guère, que pour les contentieux sujets à des délais plus brefs. Ainsi, la jurisprudence de 2016 a-t-elle été appliquée aux expulsions⁹²⁷, aux refus de délivrer une attestation de restitution d'un titre de séjour spécial⁹²⁸, au contentieux de l'hébergement des conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile⁹²⁹, aux refus de titre de séjour, même implicites⁹³⁰, au contentieux des contributions spéciales et forfaitaires infligées par l'OFII⁹³¹, aux obligations de quitter le territoire français contestables dans un délai de trente jours⁹³², de quinze jours ou de quarante-huit heures⁹³³.

371. Exception. – Seul le contentieux très spécifique de la libération des liens d'allégeance a amené le Conseil d'État à adapter ce délai pour le

⁹²⁷ CAA Paris, 4^e, 28 nov. 2017, *M. B.*, n° 17PA01799.

⁹²⁸ TA Paris, 10 nov. 2016, *M. et Mme Nabih*, n° 1513297, AJDA, 2016, p. 2499 ; concl. Jimmy **ROBBE**, AJDA, 2016, p. 2499.

⁹²⁹ CAA Marseille, 2^e, 22 juill. 2020, *Mme C.*, n° 19MA03717.

⁹³⁰ CAA Lyon, 5^e, 11 oct. 2018, *Mme A.*, n° 18LY01362.

⁹³¹ CAA Paris, 8^e, 22 oct. 2019, *Société KetK*, n° 18PA02020.

⁹³² CAA Douai, 3^e, 30 déc. 2020, *M. F.*, n° 19DA01436.

⁹³³ CAA Versailles, 6^e, 21 mars 2019, *M. C.*, n° 18VE02782.

porter à trois ans⁹³⁴ à compter de la publication du décret au journal officiel ou, si elle est plus tardive, de la date à laquelle l'intéressé obtient sa majorité. Cette unique extension du délai raisonnable, confirmée ultérieurement⁹³⁵, se justifie par les particularismes forts qui sont attachés à ce contentieux.

372. La libération des liens d'allégeance consiste, pour un citoyen français, à demander l'abandon de sa nationalité au profit d'une autre au Gouvernement, qui peut l'accorder par décret⁹³⁶. L'originalité de ce mécanisme tient à ce qu'il peut être mis en œuvre de façon différente selon l'âge de l'intéressé. Lorsqu'il est majeur de dix-huit ans, il appartient au citoyen désirant abdiquer sa nationalité d'en faire la demande en son nom, sans qu'il se trouve alors placé dans une situation particulière par rapport à n'importe quel pétitionnaire auprès d'une autorité administrative, y compris lorsque cet âge ne coïncidait pas avec celui de la majorité civile⁹³⁷. Il en allait autrement lorsqu'il était mineur, car il ne pouvait exprimer seul son consentement à la perte de sa nationalité. En ce cas, il pouvait soit former sa demande avec l'autorisation de ses représentants légaux s'il était majeur de seize ans⁹³⁸, soit subir leur demande en-deçà de cet âge⁹³⁹. Le régime actuel, qui résulte de la loi du 22 juillet 1993⁹⁴⁰, est finalement assez simple et ne distingue plus qu'entre le majeur de seize ans, qui peut former seul sa demande, et le mineur de cet âge, dont seuls les représentants légaux peuvent demander la libération de ses liens d'allégeance⁹⁴¹.

373. Cette situation, et notamment la possibilité pour l'intéressé de voir solliciter, en son nom et parfois à un âge qui ne lui permet pas d'en saisir toute la portée ni même la signification, une décision affectant à ce point sa situation personnelle, est à l'origine d'un régime contentieux spécifique qui justifie que le requérant puisse invoquer un vice du consentement pour

⁹³⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Boumrrar*, n° 411145, Rec., p. 399 ; concl. Guillaume **ODINET**, AJDA, 2020, p. 406 ; **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Mme Megneddem*, n° 426372, Rec., p. 400 ; concl. Guillaume **ODINET**, AJDA, 2020, p. 406.

⁹³⁵ **CE**, 2^e, 27 nov. 2020, *M. A.*, n° 433651.

⁹³⁶ Article 23-4 du **Code civil**.

⁹³⁷ Article 53 du **Code de la nationalité** (abrogé).

⁹³⁸ Article 53 du **Code de la nationalité** (abrogé).

⁹³⁹ Article 54 du **Code de la nationalité** (abrogé).

⁹⁴⁰ Article 50 de la **loi n° 93-933 du 22 juillet 1993** réformant le droit de la nationalité.

⁹⁴¹ Article 17-3 du **Code civil**.

pouvoir contester un décret de libération des liens d'allégeance⁹⁴² ou en demander le retrait⁹⁴³. Elle commandait également que le juge adapte la durée de son délai s'il voulait qu'il demeure raisonnable. Dans ses conclusions sous les décisions *M. Boumrrar* et *Mme Megueddem* précitées⁹⁴⁴, M. Guillaume Odinet proposait deux solutions à cet égard. La première consistait à ne déduire la connaissance de la décision que des éventuels échanges entre l'administration et l'intéressé à ce propos et à faire courir de ce point de départ le délai raisonnable classique d'un an. Il s'agissait donc de soumettre le requérant à toute la rigueur du délai issu de la jurisprudence *M. Czabaj* tout en faisant montre d'une certaine largesse quant au point de départ de ce délai. La seconde solution revenait à tenir pour constituée la connaissance de la décision dès la publication du décret de libération des liens d'allégeance ou, si elle est plus tardive, de la date à laquelle le requérant était capable d'en apprécier la portée, c'est-à-dire à sa majorité, et à lui laisser un délai allongé pour en contester la légalité. Cela reposait sur une acception plus stricte de la connaissance de la décision tout en l'accompagnant d'un délai aménagé.

374. Sans doute la première conception était-elle plus protectrice du requérant : en s'assurant à travers ses échanges de la véritable connaissance de la décision, le juge se garantissait contre l'incertitude induite par le mécanisme de la libération des liens d'allégeance et pouvait dès lors soumettre l'intéressé au délai raisonnable de droit commun. Elle présentait néanmoins l'inconvénient de ne pas tarir le risque contentieux de façon prédéfinie en faisant présumer l'ignorance de la décision jusqu'à mention par l'étranger qui, bien conseillé, pourrait se garder d'une telle initiative et laisser courir le délai pour un temps indéterminé. Elle s'accordait donc assez mal avec le principe de sécurité juridique à l'origine de la règle du délai raisonnable et il n'est pas surprenant que le Conseil

⁹⁴² **CE**, 2^e et 7^e, 26 avr. 2006, *Marschalik*, n° 278730, Rec., p. 205 ; **CE**, 2^e et 7^e, 26 avr. 2022, *M. et Mme G.*, n° 454218, Rec., tab.

⁹⁴³ **CE**, 2^e et 7^e, 28 janv. 2021, *M. Chopard*, n° 435279, Rec., tab., p. 676 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2021, n° 5, comm. n° 21 ; **CE**, 2^e et 7^e, 26 avr. 2022, *M. et Mme G.*, n° 454218, Rec., tab.

⁹⁴⁴ Guillaume **ODINET**, « La jurisprudence Czabaj et les décrets de libération des liens d'allégeance », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Boumrrar*, n° 411145, **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Mme Megueddem*, n° 426372, et **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Procureur de la République de Marseille*, n° 429248, AJDA, 2020, p. 406.

d'État ait privilégié la seconde option qui s'offrait à lui, comme l'y invitait son rapporteur public.

375. Le juge administratif retient donc un point de départ du délai plus assuré, la publication du décret ou la majorité de l'intéressé. Il est vrai qu'il était difficile à la raison d'admettre que le requérant pût être demeuré dans l'ignorance de la perte de sa nationalité et certainement au contraire l'exercice d'une telle démarche, peu anodine, s'inscrit dans une histoire familiale qu'il peut être présumé connaître. Certes, ce raisonnement ne met pas l'étranger à l'abri des vicissitudes de la vie familiale et il pourrait tout autant être soutenu que l'abandon volontaire d'une nationalité est un acte grave susceptible d'être couvert par le secret et dissimulé par le silence, mais c'est précisément la raison pour laquelle le Conseil a aménagé le délai raisonnable pour le porter à trois ans. D'ailleurs, l'allongement de ce délai n'exclut pas sa modulation au regard des circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant.

376. Circonstances particulières. – La jurisprudence prévoit la possibilité d'étendre le délai raisonnable en présence de certaines circonstances particulières. À ce titre, la résidence à l'étranger du requérant ne semble pas de nature à être prise en compte, même s'il a pu être considéré qu'elle « justifierait tout au plus, en s'inspirant des délais supplémentaires de distance prévus par le CJA, que deux mois soient ajoutés au délai de recours »⁹⁴⁵. Il en va de même de la difficulté de perception de la portée de la décision, évidemment sans influence sur le cours du délai⁹⁴⁶, ou de la vulnérabilité du requérant⁹⁴⁷.

377. En revanche, de façon assez surprenante, l'exercice d'un recours gracieux contre la décision ne constitue pas une circonstance particulière à cet égard. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a en effet considéré que « si l'exercice d'un recours gracieux proroge en règle générale le délai de

⁹⁴⁵ Jimmy **ROBBE**, « Une décision est connue de son destinataire lorsqu'elle l'est de son mandataire », concl. sous **TA** Paris, 10 nov. 2016, *M. et Mme Nabih*, n° 1513297, AJDA 2016, p. 2499.

⁹⁴⁶ **TA** Paris, 10 nov. 2016, *M. et Mme Nabih*, n° 1513297, AJDA, 2016, p. 2499 ; concl. Jimmy **ROBBE**, AJDA, 2016, p. 2499.

⁹⁴⁷ **CAA** Marseille, 2^e, 22 juill. 2020, *Mme C.*, n° 19MA03717.

recours contentieux, il ne constitue pas en lui-même une circonstance particulière justifiant que le délai raisonnable, pendant lequel le destinataire de la décision peut exercer un recours, excède un an »⁹⁴⁸. En somme, pour le juge, délai raisonnable sur délai raisonnable ne vaut. Cette solution n'est pas dépourvue de fondements juridiques.

378. En premier lieu, elle se place dans la continuité de la décision *Jounda Nguégob*⁹⁴⁹, qui considère que révèle la connaissance de la décision par l'intéressé le fait qu'elle ait « *par la suite été expressément mentionnée au cours de ses échanges avec l'administration, notamment à l'occasion d'un recours gracieux dirigé contre cette décision* ». Le Tribunal a interprété cette décision comme impliquant implicitement mais nécessairement l'absence de prorogation du délai raisonnable par l'exercice d'un recours gracieux. En effet, logiquement, si le Conseil d'État fait courir le délai d'un an depuis l'exercice d'un recours administratif, c'est qu'il n'entend pas l'interrompre du fait de ce même recours.

379. En second lieu, le jugement du Tribunal s'inscrit dans la recherche d'une conciliation entre le droit au recours et le principe de sécurité juridique qui n'est pas étrangère à l'esprit de la jurisprudence *M. Czabaj*. Du point de vue du droit au recours, il repose sur l'idée, qui n'est pas entièrement fautive, que l'effet prorogatif du recours administratif vise en temps ordinaire à pallier la concurrence qui existerait sinon avec le recours juridictionnel ; concurrence que le délai raisonnable, par sa durée, permet d'éviter. Ainsi, le rapporteur public considérerait que « *si la prorogation est « matériellement » nécessaire pour permettre la succession des recours administratif et contentieux lorsque le délai de recours contentieux de deux mois s'applique, elle n'est en revanche nullement indispensable pour préserver le droit au recours du requérant qui dispose d'un délai raisonnable d'un an* »⁹⁵⁰. Du point de vue de la sécurité juridique, il s'agit évidemment d'éviter que le cumul de procédures conduise à étendre le délai de saisine du juge au-delà du raisonnable, le

⁹⁴⁸ **TA** Cergy-Pontoise, 9 mai 2019, *Mme Kheira D.*, n° 1700610, AJDA, 2019, p. 1587 ; concl. Stéphane **CLOT**, AJDA, 2019, p. 1587.

⁹⁴⁹ **CE**, 5^e et 6^e, 18 mars 2019, *Jounda Nguégob*, n° 417270, Rec., p. 67.

⁹⁵⁰ Stéphane **CLOT**, « Le délai raisonnable institué par la jurisprudence Czabaj peut-il être prorogé par un recours gracieux ? », concl. sous **TA** Cergy-Pontoise, 9 mai 2019, *Mme Kheira D.*, n° 1700610, AJDA, 2019 p. 1589.

délai d'un an retenu en 2016 étant, dans cette perspective, « *forfaitaire et global* »⁹⁵¹.

380. Pour solides qu'elles soient, ces justifications n'emportent pas pleinement la conviction.

381. Sur le droit au recours, d'abord, si la solution s'entend certes aisément pour les procédures spéciales qui échappent par principe à l'effet interruptif du recours administratif, elle demeure assez rigoriste en ce qui concerne les recours relevant sur ce point du droit commun. Il était permis de penser que l'administré désireux de rechercher auprès de la puissance publique une solution amiable à son litige ne pût se voir opposer le temps mis à lui répondre et qu'un nouveau délai de recours, contentieux ou raisonnable selon les formes de la notification, courût alors à partir de la décision rendue par l'administration sur ce recours.

382. Sur le principe de sécurité juridique, ensuite, la conception du délai raisonnable retenue par le Tribunal semble faire trop de cas du délai d'un an, qui n'est jamais qu'un « *point de repère* »⁹⁵². La jurisprudence européenne, dans laquelle le délai raisonnable trouve en partie son origine, indique d'ailleurs que « *le caractère raisonnable d'un délai ne saurait être fixé par référence à une limite maximale précise, déterminée de manière abstraite, mais doit être apprécié dans chaque cas d'espèce en fonction des circonstances de la cause* »⁹⁵³.

383. D'ailleurs, les conclusions de M. Olivier Henrard sous la décision *M. Czabaj* semblaient tenir pour acquis l'effet interruptif du recours administratif : « *En cas d'exercice d'un recours facultatif ayant eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux, il nous semble que les conséquences doivent être identiques sur le calcul du délai raisonnable. Autrement dit, le point de départ pour les deux décisions sera la date à laquelle la seconde aura été notifiée au requérant, ou la*

⁹⁵¹ Stéphane CLOT, « Le délai raisonnable institué par la jurisprudence Czabaj peut-il être prorogé par un recours gracieux ? », concl. sous TA Cergy-Pontoise, 9 mai 2019, *Mme Kheira D.*, n° 1700610, AJDA, 2019 p. 1589.

⁹⁵² Louis DUTHELLET DE LAMOTHE, Guillaume ODINET, « Délai de recours : point trop n'en faut », AJDA, 2016, p. 1634.

⁹⁵³ CJUE, 4^e, 28 fév. 2013, *Oscar Orlando Arango Jaramillo et autres c. Banque européenne d'investissement*, n° C-334/12.

date à laquelle il en aura eu connaissance. »⁹⁵⁴. Le caractère suffisant du délai d'un an était notamment défendu, « *particulièrement lorsque le délai raisonnable est décompté à partir de la décision de rejet d'un recours administratif* »⁹⁵⁵. Il ne semble donc pas qu'admettre la prorogation du délai d'un an conduirait à des solutions par trop déraisonnables.

384. Enfin, surtout, l'absence de prorogation du délai raisonnable par l'exercice d'un recours administratif doit être envisagée à l'aune d'autres solutions rendues par le juge, avec lesquelles elle se concilie assez mal. D'une part, la Cour administrative d'appel de Paris admet qu'une médiation puisse être qualifiée de circonstance particulière de nature à proroger le délai d'un an⁹⁵⁶ et, surtout, a même adopté une position entièrement contraire à celle du tribunal de Cergy-Pontoise, en considérant que « *dans l'hypothèse où l'intéressé a exercé un recours hiérarchique facultatif qui a pour effet de proroger le délai de recours contentieux mais que ce délai n'est pas opposable [...] et que la décision, prise à la suite de ce recours hiérarchique, ne se substitue pas à la décision qui a fait l'objet de ce recours, celui-ci peut exercer un recours contentieux dirigé contre la décision initiale dans un délai raisonnable à compter de la date à laquelle la décision prise par l'autorité hiérarchique lui a été notifiée ou de celle à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance* »⁹⁵⁷.

385. D'autre part, la jurisprudence du Conseil d'État permet d'interroger cette solution. Dans une décision *Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation c. société Château Chéri*⁹⁵⁸, il a en effet choisi de considérer que le silence gardé sur un recours administratif facultatif enclenchait, s'il n'avait pas été précédé d'un accusé de réception mentionnant les voies et délais de recours, le délai raisonnable d'un an prévu par la jurisprudence *M. Czabaj*.

⁹⁵⁴ Olivier HENRARD, « Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée », concl. sous CE, ass., 13 juill. 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, RFDA, 2016, p. 939.

⁹⁵⁵ Olivier HENRARD, « Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée », concl. sous CE, ass., 13 juill. 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, RFDA, 2016, p. 940.

⁹⁵⁶ CAA Paris, 4^e, 19 fév. 2019, Mme B., n° 17PA01708.

⁹⁵⁷ CAA Paris, 8^e, 20 juin 2019, M. C., n° 18PA00990, AJDA, 2019, p. 2051 ; note Aurélie BERNARD, AJDA, 2019, p. 2051.

⁹⁵⁸ CE, 3^e et 8^e, 12 oct. 2020, *Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation c. société Château Chéri*, n° 429185, Rec., tab., p. 577 ; note Hélène PAULIAT, JCP A, 2020, n° 49, comm. n° 2319.

Ce faisant, le juge administratif « englobe la notion de « demande » dans un ensemble juridique unique au regard du calcul des délais et de leur opposabilité »⁹⁵⁹, ce qui doit conduire à considérer que, les modalités de notification étant en principe identiques lors du dépôt d'un recours gracieux que lors de la demande d'origine, leurs irrégularités doivent pareillement être sanctionnées par la possibilité de contester la décision prise dans un délai raisonnable. Or, il est bien évident que le déclenchement de ce délai n'aurait guère de sens s'il s'agissait uniquement de pouvoir contester la seule décision implicite prise sur recours, sans entraîner le délai déjà ouvert contre la décision initiale. En vérité, ce délai raisonnable contre la décision prise sur recours administratif n'est que la prorogation du délai de recours ouvert originellement contre la première décision.

386. Il peut être soutenu que cette solution ne recouvre que le cas dans lequel c'est le délai de recours ordinaire qui est interrompu par l'exercice d'un recours gracieux et qu'elle ne règle aucunement l'hypothèse dans laquelle le recours administratif intervient au cours d'un délai raisonnable. Sans être formellement démentie par la lettre de la décision *Société Château chéri*, cette interprétation devrait être écartée, car elle entraînerait le régime du délai de recours vers un byzantinisme dont nul ne saurait se satisfaire. Tout aussi bien la jurisprudence devrait être lue comme permettant la prorogation du délai initial par l'exercice d'un recours administratif facultatif, quand bien même ce délai serait celui, raisonnable, d'un an. Cette approche a logiquement été étendue au rejet exprès d'un recours gracieux⁹⁶⁰.

387. Connaissance de la décision. – Lorsqu'un administré est maintenu dans l'ignorance de la décision et que ses relations avec l'administration n'en révèlent pas l'existence, aucun délai, y compris raisonnable, ne court à son encontre. La jurisprudence *M. Czabaj* ne s'applique en effet qu'aux décisions dont l'intéressé a eu connaissance, laquelle est interprétée par le juge en un sens beaucoup plus large que dans

⁹⁵⁹ Hélène PAULIAT, « Jusqu'où ira la jurisprudence Czabaj ? », JCP A, 2020, n° 49, comm. n° 2319.

⁹⁶⁰ CAA Paris, 4^e, 11 mars 2022, *M. F.*, n° 20PA01269, AJDA, 2022, p. 864 ; note Marc BARONNET, AJDA, 2022, p. 864.

l'acception récente de la théorie de la connaissance acquise⁹⁶¹. Il ne s'agit pas en effet de connaître le contenu exact de la décision mais simplement de ne pas en ignorer l'existence. Au fond, l'extension du délai dont bénéficient les requérants appelle « *une conception plus souple de la connaissance des actes individuels par leurs destinataires* »⁹⁶². À cet égard, une décision est considérée comme connue lorsqu'elle est portée à la connaissance du mandataire de ses destinataires⁹⁶³. En revanche, la circonstance que la décision du bureau d'aide juridictionnelle n'ait pas été portée à la connaissance du requérant fait obstacle à ce qu'un tel délai puisse lui être opposé⁹⁶⁴.

388. La décision *Mme Megueddem* constitue à cet égard un exemple particulièrement topique dans lequel l'intéressée, fonctionnaire territorial et détentrice d'une carte d'identité sans cesse renouvelée, n'avait appris la perte initiale de sa nationalité que lors de son assignation devant l'autorité judiciaire visant justement à lui en contester la possession. Le juge en a logiquement déduit l'existence de circonstances particulières de nature à regarder sa requête comme recevable. Ce n'est là qu'une application atténuée de la règle selon laquelle le délai raisonnable ne saurait être opposé au requérant que pour autant qu'il ait connaissance de la décision.

⁹⁶¹ **CE**, sect., 13 mars 1998, *Mme Mauline*, n° 120079, Rec., p. 80 ; concl. Jean-Denis **COMBEXELLE**, AJDA, 1998, p. 613 ; **GACA**, 2022, n° 42, p. 771 ; note Xavier **CABANNES**, RDP, 2000, p. 1745 ; note Yves **CLAISSE**, LPA, 12 juill. 1999, n° 137, p. 14 ; note Patrick **FRAISSEIX**, RDP, 1999, p. 759 ; **CE**, sect., 13 mars 1998, *Assistance publique - Hôpitaux de Paris*, n° 175199, Rec., p. 81 ; concl. Jean-Denis **COMBEXELLE**, AJDA, 1998, p. 613 ; **GACA**, 2022, n° 42, p. 771 ; note Xavier **CABANNES**, RDP, 2000, p. 1745 ; note Yves **CLAISSE**, D., 1996, p. 640 ; note Yves **CLAISSE**, LPA, 12 juill. 1999, n° 137, p. 14 ; note Patrick **FRAISSEIX**, RDP, 1999, p. 759 ; note Bertrand **SEILLER**, RFDA, 1998, p. 1184.

⁹⁶² Olivier **HENRARD**, « Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée », concl. sous **CE**, ass., 13 juill. 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, RFDA, 2016, p. 939.

⁹⁶³ **TA** Paris, 10 nov. 2016, *M. et Mme Nabih*, n° 1513297, AJDA, 2016, p. 2499 ; concl. Jimmy **ROBBE**, AJDA, 2016, p. 2499.

⁹⁶⁴ **CAA** Bordeaux, 7^e, 1^{er} oct. 2020, *Mme C.*, n° 20BX00001.

II | L'adaptation profonde des règles relatives à l'expiration du délai de recours

389. Les règles relatives à l'expiration du délai de recours en contentieux des étrangers présentent de nombreuses particularités, qui ne jouent pas toujours en défaveur des requérants. En effet, si l'expiration du délai de recours se calcule à partir de règles généralement plus strictes que dans le droit commun (**A.**), elle emporte des conséquences qui sont moins graves. Outre la forclusion, qui en est évidemment la sanction principale, l'expiration du délai de recours a classiquement pour effet de cristalliser le débat contentieux, ce en quoi le droit processuel des étrangers diffère parfois (**B.**).

A | Le calcul rigoureux de l'expiration du délai de recours

390. En contentieux des étrangers, le délai n'expire pas toujours dans les mêmes conditions que dans la procédure administrative contentieuse classique, ce qui se traduit par un mode de computation différent (**1.**) et des possibilités de prorogation réduites (**2.**).

1. La computation du délai de recours

391. En contentieux des étrangers, le mode de computation du délai n'est affecté que par l'existence de délais non francs, à rebours de la règle qui prévaut dans la procédure administrative contentieuse ordinaire. En principe, les délais de recours sont des délais francs⁹⁶⁵, suivant en cela une règle générale applicable à tous les délais de procédure⁹⁶⁶. Cela signifie non seulement que le délai commence à courir le lendemain du jour de son déclenchement mais également, et c'est là l'apport du délai franc, qu'il expirera le lendemain de son échéance. Ainsi, l'institution d'un délai franc a pour effet de repousser l'expiration du délai de recours d'un jour, ce qui est plus significatif qu'il n'y paraît lorsque l'on sait que les requérants n'hésitent parfois pas à produire leurs écritures au dernier moment.

⁹⁶⁵ CE, sect., 4 juin 1954, *Commune de Décines-Charpieu*, n° 9041, Rec., p. 336.

⁹⁶⁶ CE, 5^e et 7^e, 11 mai 2001, *Vaissière*, n° 211912, Rec., p. 231.

392. Application du principe. - Majoritairement, les contentieux des étrangers ne dérogent pas à la règle du délai franc. C'est une évidence, les recours suivant la procédure de droit commun ne diffèrent pas sur ce point du régime général. En revanche, la question mérite d'être posée en ce qui concerne les procédures spéciales. En effet, si « *la règle est la même lorsque le délai de recours est raccourci* »⁹⁶⁷, les délais abrégés sont souvent non francs⁹⁶⁸. Cette dernière assertion ne s'applique qu'imparfaitement au contentieux des étrangers, car plusieurs délais de recours, bien qu'ils soient plus brefs que la normale, demeurent des délais francs. Ainsi des délais d'un mois, pour contester un refus de reconnaissance de la qualité de réfugié devant la CNDA⁹⁶⁹, un décret d'extradition⁹⁷⁰ ou une OQTF selon le régime instauré en 2006⁹⁷¹, ou pour interjeter appel contre un jugement statuant sur la légalité d'un APRF⁹⁷². Les délais exprimés en jours ne répondent pas à une règle générale et leur caractère franc ou non dépend avant tout de leur durée. Ainsi, est franc le délai de trente jours instauré pour contester une OQTF longue⁹⁷³, ce qui ne surprendra personne.

393. Incertitudes. – Comme toute règle, celle du délai franc comporte des exceptions. La difficulté réside dans la circonstance qu'il n'existe pas de critère permettant d'identifier systématiquement le caractère franc ou non d'un délai. Il en résulte certaines incertitudes qui, dans les contentieux des étrangers, se concentrent sur les délais de recours de quinze jours. L'on pouvait croire que, s'agissant d'un délai certes abrégé mais s'écoulant sur plus de deux semaines, la reconnaissance de son caractère franc ne mettait en péril ni la bonne administration de la justice ni la célérité procédurale souhaitée par le législateur. La jurisprudence administrative n'a pas toujours adhéré à cette conception du délai de recours.

⁹⁶⁷ Victor HAÏM, « Délai », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019, n° 193.

⁹⁶⁸ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, n° 1700, p. 1509.

⁹⁶⁹ CE, 7^e et 10^e, 6 janv. 1995, *M. Nurnabi*, n° 132992, Rec., p. 14.

⁹⁷⁰ À défaut de jurisprudence contraire.

⁹⁷¹ CAA Lyon, 5^e, 20 sept. 2007, *M. X.*, n° 07LY01411 ; CAA Paris, 5^e, 28 janv. 2008, *Mme Y.*, n° 07PA01834 ; CAA Versailles, 4^e, 6 déc. 2011, *M. A.*, n° 10VE02815.

⁹⁷² CE, 9^e, 18 nov. 1996, *Époux Boodiab*, n° 159285 ; CE, 2^e et 7^e, 15 sept. 2004, *Préfet de police c. Merad Boudia*, n° 244713, Rec., tab., p. 726.

⁹⁷³ CAA Marseille, 3^e, 5 avr. 2013, *M. A.*, n° 12MA01396 ; CAA Paris, 5^e, 27 fév. 2014, *Mme B.*, n° 12PA05094 ; CAA Nantes, 3^e, 15 déc. 2015, *M. B.*, n° 15NT01595 ; très explicite : CAA Marseille, 6^e, 7 mai 2018, *Mme B.*, n° 18MA00677.

394. La problématique s'est notamment exprimée en matière de contentieux des décisions de transfert prononcées ailleurs qu'à la frontière. Le délai de quinze jours instauré a en effet conduit la justice administrative à adopter des positions divergentes, certaines estimant qu'il s'agissait d'un délai franc⁹⁷⁴. La question a donc été transmise au Conseil d'État⁹⁷⁵, qui y a répondu par un avis *M. Lambert Saturday* concluant à l'existence d'un délai non-franc⁹⁷⁶, « même si la durée de quinze jours n'est pas si brève qu'il serait paradoxal que le délai soit franc »⁹⁷⁷. Cette solution repose sur deux arguments d'une force inégale, l'un téléologique, l'autre textuel. Le premier part du constat, incontestable, que le législateur a entendu inscrire la procédure contentieuse dans des délais stricts, ce qui ressort tant des travaux parlementaires que du sentiment d'urgence qui se dégage de l'ensemble de ses éléments constitutifs, notamment du délai et de la formation de jugement choisis. Le second est, paradoxalement, moins déterminant. Il s'agit, selon le rapporteur public M. Guillaume Odinet, de tirer du caractère non-franc du délai de suspension de l'acte, prévu par la loi, une équivalence du point de vue du délai contentieux. Le raisonnement est le suivant : le législateur a prévu un délai spécifique de suspension de l'acte litigieux dès lors qu'un recours est exercé à son encontre ; administratif, ce délai n'est pas franc ; le recours contentieux étant suspensif, le délai dans lequel il peut être formé doit nécessairement s'accorder au délai de suspension institué par la loi et ne peut donc être franc. Cette approche, séduisante, n'est pas entièrement convaincante. D'une part, elle peut être aisément renversée car elle repose sur une subordination du délai de procédure au délai administratif qui ne s'impose pas particulièrement. Tout aussi bien pourrait-on considérer que le législateur ayant instauré un délai de recours, franc, de quinze jours, ce serait au délai administratif de s'étirer d'une journée pour lui correspondre. D'autre part, c'est sans doute reconnaître trop de sens au choix du législateur de préciser le délai de suspension de l'acte que d'en déduire qu'il aurait voulu y subordonner le délai de recours contentieux. En vérité, cette précision apparaît assez superfétatoire et tient davantage à la réticence du Parlement de s'en remettre à des expressions juridiquement significatives comme celle de

⁹⁷⁴ CAA Nancy, 4^e, 29 mai 2018, *Mme B.*, n° 17NC02421 ; CAA Marseille, 1^{re}, 20 déc. 2018, *M. C.*, n° 18MA03423 ;

⁹⁷⁵ CAA Douai, 1^{re}, 28 janv. 2020, *M. C.*, n° 19DA01900.

⁹⁷⁶ CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. Lambert Saturday*, n° 438152, Rec., tab., p. 607.

⁹⁷⁷ Guillaume ODINET, concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. Lambert Saturday*, n° 438152, Rec., tab., p. 607, inédites.

« recours suspensif » qu'à une réelle volonté de circonscrire le délai dans des bornes précisément déterminées. Il est bien évident, à la lecture des travaux parlementaires, que le législateur n'avait pas poussé sa réflexion jusque-là.

395. Logiquement, la question n'a pas épargné le contentieux de l'obligation de quitter le territoire français. Ainsi, le tribunal administratif de Toulon a pu considérer, s'agissant des modalités de recours contre les obligations contestables dans un délai de quinze jours⁹⁷⁸, qu'« *il résulte de [la loi], éclairée par ses travaux préparatoires, que le délai spécial de procédure qu'elle institue n'a pas le caractère d'un délai franc* »⁹⁷⁹. Cette appréciation n'était pourtant pas partagée par l'ensemble des juridictions administratives⁹⁸⁰ et il pouvait sembler préférable de se ranger à cette seconde opinion, qui correspondait mieux à la tradition processuelle administrative et ménageait davantage le droit au recours du requérant ; l'application stricte des délais de recours ne doit pas conduire le juge à confondre rigueur et rigorisme. C'est justement cette conception à laquelle s'est tenu le Conseil d'État qui, à rebours de la solution de l'avis *M. Lambert Saturday*, a choisi de consacrer le caractère franc du délai de quinze jours en la matière⁹⁸¹. L'adoption de deux positions contraires dans un intervalle aussi bref peut surprendre ; elle procède pourtant d'une grille d'analyse identique. D'une part, la célérité procédurale souhaitée par le législateur est apparue moins pressante au juge administratif, qui a notamment vu dans le délai de jugement de six semaines, contre quinze jours dans les dossiers de transfert, la marque d'une certaine modération qui n'excluait pas l'application des règles ordinaires du contentieux administratif. D'autre part, le rapporteur public, M. Philippe Ranquet, relevait que la loi n'indiquait pas, dans le contentieux de l'obligation de quitter le territoire, un délai préfix au-delà duquel la décision pouvait être exécutée mais renvoyait simplement aux dispositions relatives à la procédure contentieuse. Il en déduisait que « *le législateur [avait] donc aligné ici le délai*

⁹⁷⁸ Article L. 614-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-1 I bis].

⁹⁷⁹ **TA** Toulon, 2 août 2019, *T. M.*, n° 1902770, *AJDA*, 2019, p. 2526.

⁹⁸⁰ **CAA** Marseille, 1^{re}, 5 mars 2020, *M. C.*, n° 19MA05330.

⁹⁸¹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 30 juill. 2021, *M. Hoseini*, n° 452878, *Rec.*, tab., p. 726.

administratif sur le délai contentieux, et non l'inverse »⁹⁸². Or, là encore, il est très net que les parlementaires n'avaient aucunement l'intention de consacrer un régime distinct de celui retenu en matière de décisions de transfert. L'argument de la lettre de la loi est, là encore, assez inconsistant dans la mesure où la différence de rédaction procède d'une simple coïncidence et aboutit, dans l'esprit de leur auteur, à un résultat équivalent qui est de ne permettre l'exécution de la mesure d'éloignement qu'une fois les voies de recours de première instance épuisées.

396. L'analyse de ces avis achève donc de convaincre que le Conseil d'État aurait peut-être pu se garder d'une interprétation trop littérale de la loi et déduire de ses formulations la volonté des parlementaires d'appliquer ou non une règle de contentieux administratif dont ils n'avaient pas même conscience. La complexité des contentieux des étrangers est essentiellement le fait du législateur, mais il est regrettable que le juge donne de l'écho aux malfaçons de la loi en conférant une portée à ce qui constitue de pures maladresses d'écritures. Si, au demeurant, la solution retenue dans le contentieux de l'OQTF doit être soutenue, l'on ne peut que déplorer que la jurisprudence administrative ait introduit une nouvelle distinction dans un contentieux qui n'avait peut-être pas besoin d'un surplus de byzantinisme.

397. Exclusion du principe. - La question présente moins d'incertitude s'agissant des délais inférieurs à quinze jours, qui ne sont jamais des délais francs. Le Conseil d'État a très tôt dénié l'absence de caractère franc du délai de recours de sept jours à l'encontre d'un APRF notifié par voie postale⁹⁸³, tout comme il l'aurait probablement fait pour celui brièvement institué pour la contestation d'une décision de transfert prononcée ailleurs qu'à la frontière. *A fortiori*, le juge administratif a toujours considéré les délais exprimés en heures comme étant non francs. Cette approche, logique dans la mesure où la consécration d'un délai franc aurait pour effet d'augmenter significativement sa durée, trouve sa meilleure expression dans le contentieux de l'éloignement pour irrégularité

⁹⁸² Philippe RANQUET, concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 30 juill. 2021, *M. Hoseini*, n° 452878, Rec., tab., p. 726., inédites.

⁹⁸³ CE, 1^{re} et 4^e, 15 mars 1999, *Pascal*, n° 200615, Rec., p. 67 ; CE, 1^{re} et 2^e, 27 mars 2000, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Andrukajtyš*, n° 212902, Rec., p. 138.

du séjour. Ont ainsi successivement été considérés comme des délais non francs les délais de vingt-quatre heures⁹⁸⁴, puis de quarante-huit heures⁹⁸⁵, pour contester un arrêté de reconduite à la frontière ainsi que le délai de quarante-huit heures pour contester certaines obligations de quitter le territoire⁹⁸⁶. Cohérent, le juge a également estimé non franc le délai de quarante-huit heures laissé à un demandeur d'asile pour contester le refus d'entrée qui lui est opposé ou la décision de transfert prononcée à la frontière⁹⁸⁷.

398. Article 642 du Code de procédure civile. - Indépendamment de leur caractère franc ou non, les délais de recours suivent normalement la règle prévue à l'article 642 du Code de procédure civile, selon laquelle « *le délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant* ». Cette rare référence directe à la procédure civile vaut pour tous les délais de recours auxquels le juge estime opportun de l'appliquer, c'est-à-dire essentiellement les délais francs⁹⁸⁸. Exceptionnellement, il a pu arriver aux juridictions administratives de reconnaître l'applicabilité d'une telle règle à des délais non francs. Ainsi, s'agissant du délai de recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière, si le Conseil d'État avait pu initialement rejeter l'applicabilité de cette règle⁹⁸⁹ au terme d'une jurisprudence « *qui pouvait surprendre par sa sévérité* »⁹⁹⁰, il l'a finalement admise pour les APRF notifiés par voie postale à partir du moment où un délai de recours de sept jours leur a été associé⁹⁹¹. Les délais exprimés en heures demeurent, eux, exclus du

⁹⁸⁴ **CE**, prés. sect., 8 févr. 1995, *Mme Chbouk*, n° 150160 ; **CE**, prés. sect., 5 juill. 1995, *Mme Teca*, n° 155010, Rec., tab., p. 838 ; **CE**, prés. sect., 5 févr. 1996, *Mme Daoud ép. Gauthier*, n° 173630 ; **CE**, prés. sect., 6 mai 1996, *Mme Enriques*, n° 161766.

⁹⁸⁵ **CE**, 1^{re} et 4^e, 15 mars 1999, *Pascal*, n° 200615, Rec., p. 67 ; **CE**, 7^e, 10 fév. 2006, *Mme Oprea*, n° 273484, Rec., tab., p. 901.

⁹⁸⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 22 juin 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 352388, Rec., tab., p. 797 ; **CAA** Paris, 8^e, 5 mars 2019, *M. B.*, n° 19PA00479 ; **CAA** Lyon, 3^e, 9 janv. 2020, *M. A. B.*, n° 19LY00133.

⁹⁸⁷ **CAA** Lyon, 2^e, 1^{er} juill. 2014, *Mme A.*, n° 14LY00625.

⁹⁸⁸ Pour le délai d'un mois contre une OQTF : **CAA** Versailles, 1^{re}, 7 juin 2011, *M. A.*, n° 10VE01191.

⁹⁸⁹ **CE**, prés. sect., 28 déc. 1992, *Mme Renklicay*, n° 132815, Rec., tab., p. 1178 ; **CE**, prés. sect., 14 fév. 1996, *Mme Ionus*, n° 150604.

⁹⁹⁰ René **CHAPUS**, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 1508, n° 1700.

⁹⁹¹ **CE**, 1^{re} et 2^e, 27 mars 2000, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Andrukajtyš*, n° 212902, Rec., p. 138.

bénéfice de cette règle⁹⁹². Ce choix du juge, car c'est bien un choix de ne pas reconnaître à ces décisions la faveur d'une règle qui s'applique ordinairement à l'ensemble du contentieux administratif, n'a pas manqué de susciter les réactions de certains parlementaires, qui ont souvent cherché à surmonter cette réticence jurisprudentielle. En effet, et de façon presque systématique, les débats relatifs aux délais de quarante-huit heures font surgir des amendements tendant à leur substituer un délai de deux jours ouvrés, qu'il s'agisse du refus d'entrée opposé à un demandeur d'asile⁹⁹³, d'un arrêté de reconduite⁹⁹⁴, d'une décision de transfert⁹⁹⁵ ou de certaines obligations de quitter le territoire⁹⁹⁶. Ces propositions sont inmanquablement rejetées au motif qu'« *en prévoyant deux jours francs on pourrait aboutir à quatre jours, si le délai commençait un vendredi* », ce qui « *compliquerait énormément la procédure* »⁹⁹⁷ et que l'inapplication de l'article 642 du Code de procédure civile ne pose « *aucune difficulté, puisque des tours de permanence sont toujours organisés dans les juridictions administratives* »⁹⁹⁸.

399. Terme du délai. – Pour être recevable, la requête doit être enregistrée par le greffe de la juridiction dans le délai de recours contentieux. Il ne suffit donc pas de la remettre aux services postaux dans le délai de recours⁹⁹⁹, ce qui exige, pour les délais les plus réduits, soit de déposer soi-même le recours, soit, désormais, de l'adresser via l'application Télérecours. Le greffe est en revanche tenu d'enregistrer la requête dans un bref délai : il n'est pas possible d'opposer la forclusion à une requête parvenue au tribunal le matin alors que le délai de recours expirait à treize heures¹⁰⁰⁰.

⁹⁹² S'agissant par exemple des APRF contestables dans un délai de quarante-huit heures : **CE**, 7^e, 10 fév. 2006, *Mme Oprea*, n° 273484, Rec., tab., p. 901.

⁹⁹³ Étienne **PINTE**, J.O. A.N., 2007, n° 42, p. 2301 ; Louis **MERMAZ**, J.O. Sénat, 2007, n° 46, p. 3525.

⁹⁹⁴ Gérard **GOUZES**, J.O. A.N., 1997, p. 43.

⁹⁹⁵ Sergio **CORONADO**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10093.

⁹⁹⁶ Sergio **CORONADO**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7143.

⁹⁹⁷ Jean-Pierre **CHEVÈNEMENT**, J.O. A.N., 1997, p. 43.

⁹⁹⁸ Erwann **BINET**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7143.

⁹⁹⁹ **CE**, prés. sect., 29 nov. 1991, *Campujak*, n° 126957, Rec., tab., p. 944 ; **CE**, 7^e et 10^e, 6 janv. 1995, *Nurnabi*, n° 132992, Rec., p. 14 ; **CE**, prés. sect., 5 juill. 1995, *Mme Teca*, n° 155010, Rec., tab., p. 838.

¹⁰⁰⁰ **CE**, prés. sect., 30 avr. 1997, *Mlle Nfono Eyi*, n° 184515, Rec., tab., p. 866.

400. La jurisprudence a pu admettre la recevabilité d'une requête enregistrée au-delà du délai de recours. C'est en particulier le cas lorsque son destinataire est dans l'impossibilité de faire parvenir sa requête au tribunal dans le délai requis. Le Conseil d'État a retenu cette solution dans l'hypothèse d'un requérant placé sous mandat de dépôt qui avait déposé son recours auprès de l'administration pénitentiaire dans le délai sans possibilité de l'acheminer lui-même¹⁰⁰¹. Le pouvoir réglementaire a fini par adopter cette solution¹⁰⁰², qui doit depuis être mentionnée dans la notification pour faire courir le délai de recours¹⁰⁰³.

401. La possibilité de former son recours auprès de l'autorité administrative ne s'applique d'ailleurs guère qu'à ce cas précis¹⁰⁰⁴. Le juge administratif a également admis la recevabilité d'une requête qui n'avait pu être transmise par télécopie à cause d'une défaillance soudaine de l'appareil du tribunal¹⁰⁰⁵.

2. La prorogation du délai de recours

402. Le contentieux administratif connaît de nombreuses hypothèses de prorogation des délais de recours et ceux des étrangers ne font pas figure d'exception. En effet, s'ils ne contiennent aucun dispositif propre de prorogation, la plupart des actes qui les composent peuvent voir leur délai de recours prorogé pour une raison ou pour une autre. C'est le cas bien sûr des actes qui suivent le régime de droit commun, mais également de certains de ceux qui font l'objet d'une procédure contentieuse spéciale. Les contentieux des étrangers ne sont pas dépourvus de spécificité pour autant et se distinguent souvent du droit commun, à commencer par l'hypothèse d'un recours administratif déjà évoquée¹⁰⁰⁶. Ainsi, tous les cas de prorogations sont affectés à un degré ou à un autre par les particularismes propres à la matière.

¹⁰⁰¹ CE, prés. sect., 27 janv. 1992, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c. Yamasenda*, n° 125409, Rec., tab., p. 982.

¹⁰⁰² Articles R. 776-19 et R. 776-31 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁰³ CE, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Akue*, n° 431179, Rec. tab., p. 785.

¹⁰⁰⁴ CE, prés. sect., 29 déc. 1993, *Ahyi*, n° 139281, Rec., tab., p. 779.

¹⁰⁰⁵ CE, 9^e et 10^e, 20 juin 2006, *Krib*, n° 274751, Rec., tab., p. 901.

¹⁰⁰⁶ Voir *supra* n° 295 et s.

403. Demande d'aide juridictionnelle. – Le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle proroge ordinairement le délai de recours. Lorsqu'un requérant adresse une demande d'aide juridictionnelle, « *l'action ou le recours est réputé avoir été intenté dans le délai si la demande d'aide juridictionnelle s'y rapportant est adressée au bureau d'aide juridictionnelle avant l'expiration dudit délai et si la demande en justice ou le recours est introduit dans un nouveau délai de même durée* » selon le décret du 19 décembre 1991¹⁰⁰⁷, qui ne fait que reprendre en cela la formulation du décret du 1^{er} septembre 1972¹⁰⁰⁸. Cela signifie que le dépôt, durant le délai de recours, d'une demande d'aide juridictionnelle a pour effet d'interrompre le délai de recours jusqu'à ce que le requérant ait trouvé une réponse, soit qu'une décision d'admission provisoire ou un constat de caducité de sa demande lui aient été notifiés, soit qu'il ait été statué sur sa demande par une décision définitive, soit qu'un auxiliaire de justice ait été désigné, si cette date est plus tardive que la précédente. Hypothèse suffisamment rare pour être notée, c'est la date d'envoi de la demande qui doit être prise en compte et non sa date d'enregistrement, ce qui permet au requérant pressé par le temps de gagner quelques jours supplémentaires de délai lorsqu'il transmet sa demande par voie postale¹⁰⁰⁹. Au sein des contentieux des étrangers, la plupart des actes admettent cette forme de prorogation. Ainsi, si le Code de justice administrative dispose bien que le délai de recours d'un mois, puis de trente jours, contre certaines OQTF n'est pas prorogeable par l'exercice d'un recours administratif, cette restriction implique, *a contrario*, qu'il puisse l'être par d'autres moyens et, notamment, par le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle¹⁰¹⁰. Évidemment, le dépôt d'une telle demande postérieurement à l'expiration du délai de recours n'a pas pour effet de le rouvrir¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁷ Articles 38 et 39 du **décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991** portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

¹⁰⁰⁸ Article 29 du **décret n° 72-809 du 1er septembre 1972** portant application de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire.

¹⁰⁰⁹ Article 40 du **décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991** portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

¹⁰¹⁰ **CAA** Douai, 2^e, 22 sept. 2009, *M. A.*, n° 09DA00332 ; **CAA** Paris, 5^e, 26 nov. 2015, *Mme C.*, n° 15PA01950 ; **CAA** Lyon, 5^e, 5 déc. 2019, *Mme C.*, n° 19LY02698 ; **CAA** Lyon, 5^e, 15 janv. 2020, *Mme D.*, n° 19LY03199.

¹⁰¹¹ **CAA** Versailles, 7^e, 19 nov. 2015, *M. A.*, n° 15VE01199.

404. En revanche, certains actes échappent à cet effet interruptif, soit qu'ils refusent toute forme de prorogation, soit qu'ils en suivent une autre. Ainsi, le juge administratif a considéré que ce régime ne s'appliquait pas au recours dirigé contre un arrêté de reconduite à la frontière¹⁰¹², au motif de l'absence de ministère d'avocat et de la possibilité, reconnue par l'article R. 776-5 du Code de justice administrative, de demander la désignation d'un avocat commis d'office au moment du dépôt de la requête, le président de la juridiction devant alors « *en informe[r] aussitôt le bâtonnier de l'ordre des avocats près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se tiendra l'audience*[, lequel] *effectue la désignation sans délai* ». Cette position peut surprendre dès lors qu'elle fait peser sur le requérant une exigence de rigueur juridique qu'il se sait incapable de satisfaire, raison pour laquelle il cherche à bénéficier de l'aide juridictionnelle, et qu'elle revient à justifier une dérogation par une autre. Or, si l'on sait que « *le législateur a entendu déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative et contentieuse auxquelles sont soumises l'intervention et l'exécution des arrêtés de reconduite* »¹⁰¹³, cela n'interdit pas pour autant au juge de faire preuve du libéralisme dont il est coutumier dans son appréciation des règles de recevabilité. Cette solution a pourtant été transposée à certaines obligations de quitter le territoire et consacrée par le Code de justice administrative à l'article R. 776-5¹⁰¹⁴, qui dispose que les délais de recours de quinze jours et de quarante-huit heures « *ne sont susceptibles d'aucune prorogation* ». Logiquement, cela a conduit le juge administratif à dénier toute possibilité de prorogation du délai de recours par le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle dans ces cas-là¹⁰¹⁵. Le Conseil d'État a choisi d'étendre cette règle au délai de quinze jours prévu pour contester une interdiction de retour sur le territoire français¹⁰¹⁶, en dépit d'un régime contentieux dont « *la logique et la force de cohérence sont peut-*

¹⁰¹² CAA Lyon, 6^e, 9 mai 2006, *Mlle El Ouafa*, n° 05LY01306, AJDA, 2006, p. 1630.

¹⁰¹³ CE, sect., 19 avr. 1991, *Préfet de police de Paris c. Demir*, n° 120435, Rec., p. 149.

¹⁰¹⁴ Article 1^{er} du **décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011** pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité ; Article 7 du **décret n° 2016-1458 du 28 octobre 2016** pris pour l'application du titre II de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et portant notamment modification du code de justice administrative (partie réglementaire).

¹⁰¹⁵ CE, 2^e et 7^e, 22 juin 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 352388, Rec., tab., p. 797 ; CE, 6^e, 16 août 2018, *Association Avocats pour la défense des droits des étrangers*, n° 406424.

¹⁰¹⁶ CE, 2^e et 7^e, avis, 12 juill. 2017, *Mme Nisbori*, n° 410186, Rec., tab., p. 631.

être moins évidentes à déceler»¹⁰¹⁷. Sur le fondement d'une disposition similaire¹⁰¹⁸, le délai de recours contre une décision de transfert prononcée ailleurs qu'à la frontière suit un régime identique, qui concerne le délai de quarante-huit heures accordé lorsque la décision est accompagnée d'une mesure privative de liberté¹⁰¹⁹, mais également celui de quinze jours, ce qui a donné lieu à certaines divergences entre les juridictions administratives, certaines admettant l'effet interruptif de la demande¹⁰²⁰ tandis que d'autres font prévaloir la lettre du Code¹⁰²¹. Bien qu'il puisse être regrettable qu'un délai de quinze jours, lequel ne traduit pas une extrême urgence, n'offre pas aux requérants le bénéfice plein et entier du dispositif d'aide juridictionnelle, la solution la plus sévère semble être ici la plus orthodoxe, les dispositions réglementaires étant suffisamment explicites pour ne pas laisser subsister le moindre doute quant à leur portée. Ces exceptions au caractère prorogatif de la demande d'aide juridictionnelle ne s'appliquent, classiquement, plus en appel¹⁰²².

405. De façon quelque peu étonnante, le délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile contre les décisions de l'OFPRA n'est pas prorogeable dans les conditions de droit commun. La réforme du droit de l'asile en 2015 a permis au Parlement de réduire significativement l'effet prorogatif d'une demande d'aide juridictionnelle. En premier lieu, il a inscrit dans la loi de 1991¹⁰²³ le principe selon lequel l'aide juridictionnelle était attribuée de plein droit à tout requérant en faisant la demande, ce qui de fait réduit évidemment le temps d'instruction des demandes et, de là, la durée de l'interruption du délai de recours. Le seul élément à vérifier pour accepter la demande est que la requête devant la Cour ne soit pas manifestement irrecevable. En second lieu, il a limité la possibilité pour le requérant de demander l'aide juridictionnelle à quinze jours après la

¹⁰¹⁷ Xavier **DOMINO**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, avis, 12 juill. 2017, *Mme Nishori*, n° 410186, inédites.

¹⁰¹⁸ Article R. 777-3-2 du **Code de justice administrative**.

¹⁰¹⁹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 16 oct. 2017, *M. Akanbi*, n° 411169, Rec., tab., p. 633 ; **CAA** Lyon, 2^e, 3 juill. 2018, *Mme A.*, n° 17LY03114.

¹⁰²⁰ **CAA** Paris, 8^e, 3 juill. 2017, *Mme A.*, n° 16PA03870 ; **CAA** Paris, 1^{re}, 22 fév. 2018, *M. A.*, n° 17PA00465.

¹⁰²¹ **CAA** Nantes, 4^e, 22 déc. 2017, *M. B.*, n° 17NT00371 ; **CAA** Nancy, 1^{re}, 29 mars 2018, *M. A.*, n° 17NC00599.

¹⁰²² **CE**, 1^{re} et 6^e, 30 mars 2015, *M. Ghegnagui Diecko*, n° 369381, Rec., tab., p. 710.

¹⁰²³ Article 9-4 de la **loi n° 91-647 du 10 juillet 1991** relative à l'aide juridique.

notification de la décision qu'il entend contester. Cette disposition, adoptée dans une rare unanimité, interroge quant à sa portée sur la prorogation du délai de recours, plus particulièrement quant à la possibilité de l'interrompre par le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle dans le délai contentieux mais au-delà des quinze premiers jours. Une analyse rapide pourrait conduire à croire en l'existence d'une telle possibilité car rien dans le régime de 1991 ne subordonne l'effet prorogatif d'une telle demande à sa recevabilité. Heureusement, le droit administratif peut toujours compter sur son juge pour expliciter le mutisme du législateur et le Conseil d'État a pu considérer « *qu'une demande d'aide juridictionnelle [devait] être présentée dans le délai de quinze jours à compter de la notification de la décision de l'OFPRA pour interrompre le délai* » de recours¹⁰²⁴. Cette interprétation restrictive de la règle posée en 2015 n'a pas empêché les parlementaires de chercher à « *impos[er] un délai maximum de quinze jours pour la demande d'aide juridictionnelle* », laquelle serait « *souvent faite de manière dilatoire, à la fin du délai de trente jours* »¹⁰²⁵. En effet, la loi du 10 septembre 2018¹⁰²⁶ a de nouveau modifié le régime de la prorogation du délai de recours devant la Cour par le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle en substituant un simple effet suspensif à l'effet interruptif qui était jusque-là reconnu. Désormais, le délai de recours qui naît de la réponse du bureau d'aide juridictionnelle ne court plus que « *pour la durée restante* », ce qui constitue apparemment « *un bon compromis pour maintenir le droit au recours tout en gagnant du temps* »¹⁰²⁷. Le législateur a également saisi l'occasion de préciser le moment à partir duquel le délai recommence à courir, qu'il a fixé à la seule « *notification de la décision relative à l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle* ». Le Conseil d'État s'est en partie affranchi de cette règle en considérant que « *dans le cas où l'auxiliaire de justice justifie avoir été informé de sa désignation à une date rendant en pratique impossible l'introduction du recours avant l'expiration de ce nouveau délai, le recours introduit dans le mois qui suit la date de cette information ne peut être regardé comme tardif* »¹⁰²⁸. Cette solution, rendue

¹⁰²⁴ CE, 10^e, 9 mars 2018, *M. Diomande*, n° 411892, Rec., tab., p. 569.

¹⁰²⁵ Élise FAJGELES, *Rapport n° 1173 fait en nouvelle lecture au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1106 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, p. 43.

¹⁰²⁶ Article 8 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹⁰²⁷ Élise FAJGELES, J.O. A.N., 2018, n° 97, p. 8820.

¹⁰²⁸ CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Crouma*, n° 415837, Rec., tab., p. 582 ; obs. Emmanuelle MAUPIN, AJDA, 2019, p. 2468.

sous l'empire de la loi de 2015, devrait logiquement pouvoir être transposée au droit positif en changeant le délai d'un mois au profit d'un délai de quinze jours, qui correspond au délai dans lequel le requérant pourrait normalement exercer son action. En effet, cette solution, libérale, « ne repose ni sur le principe selon lequel la demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai, ni sur le fait que ce délai peut recommencer à courir à compter de la désignation de l'avocat, mais sur le principe d'effectivité de la demande d'aide juridictionnelle et l'obligation d'information de l'avocat, qui demeurent inchangés »¹⁰²⁹. Il n'en demeure pas moins que le juge pourrait également choisir, plutôt que d'accorder un délai préfix à partir de la date d'information de l'auxiliaire de justice, de ne laisser au requérant que le bénéfice du délai restant à courir. Cette alternative, plus fidèle à l'esprit de la loi, assurerait toutefois une effectivité moindre du droit au recours et il est sans doute possible de se féliciter qu'elle n'ait pas été retenue.

406. Autres cas. – Il existe d'autres hypothèses de prorogation. Pour l'essentiel, le particularisme du contentieux des étrangers tient à l'existence d'actes dont le délai n'est susceptible d'aucune prorogation. Cela a conduit le juge à rejeter toute forme de prorogation dans des hypothèses très variées, par exemple la transmission de la requête contre un arrêté de reconduite à une juridiction incompétente¹⁰³⁰. Finalement, seule la force majeure semble pouvoir permettre la prorogation du délai de recours contre ces actes¹⁰³¹.

407. La législation spéciale instaurée lors de l'état d'urgence sanitaire a introduit de nouvelles formes spécifiques de prorogation du délai de recours. Initialement, le législateur avait prévu par ordonnance : « *tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenu ou déchéance d'un droit quelconque et qui aurait dû être accompli* [entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire] *sera réputé avoir*

¹⁰²⁹ Guillaume ODINET, concl. sous CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Crouma*, n° 415837, inédites.

¹⁰³⁰ CE, prés. sect., 15 nov. 1996, *Zola-Nalumbu*, n° 178909, Rec., tab., p. 943.

¹⁰³¹ *A contrario* : CAA Paris, 7^e, 13 nov. 2018, *M. A. B.*, n° 18PA02246.

*été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois »*¹⁰³². Il a assorti cette règle générale de précisions relatives aux contentieux des étrangers. Ainsi, les délais de recours contre les obligations de quitter le territoire non assorties d'une mesure privative de liberté ont vu leur point de départ repoussé « *au lendemain de la cessation de l'état d'urgence sanitaire* »¹⁰³³, de même que ceux associés aux recours devant la Cour nationale du droit d'asile et ceux instaurés contre les décisions de transfert prononcées ailleurs qu'à la frontière. Ces délais recommençaient donc à courir dans leur intégralité à partir du 24 mai 2020, contre le 24 juin 2020 dans les autres cas puisque l'état d'urgence sanitaire devait originellement prendre fin le 23 mai 2020. La prorogation de ce dernier a conduit le législateur à découpler le point de départ des différents délais de recours interrompus de la fin du régime d'exception, en substituant à la rédaction initiale des délais préfix inchangés, soit le 24 juin 2020 de façon générale¹⁰³⁴ et le 24 mai 2020 pour les contentieux des étrangers précités¹⁰³⁵. Le délai de quarante-huit heures pour contester une obligation de quitter le territoire assortie d'une mesure privative de liberté n'a pas été prorogé par ces dispositions, de même que le délai de recours contre un refus d'entrée d'un demandeur d'asile ou une décision de transfert prononcée à la frontière¹⁰³⁶. Il est intéressant de noter que la non-prorogation du délai de recours n'a été réservée qu'aux hypothèses de privation de liberté, ce qui interroge sur la nécessité de maintenir une exception au droit processuel ordinaire dans les autres cas de figure.

¹⁰³² Article 2 de l'**ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020** relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

¹⁰³³ Article 15 de l'**ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020** portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁰³⁴ Article 1^{er} de l'**ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020** fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

¹⁰³⁵ Article 1^{er} de l'**ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020** modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁰³⁶ Article 15 de l'**ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020** portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

B | La cristallisation assouplie du débat contentieux

408. Classiquement, l'expiration du délai contentieux en cours d'instance a pour effet de cristalliser le recours. Concrètement, cela signifie que le requérant ne peut plus alléguer de nouveaux moyens une fois le délai de recours dépassé. En effet, revenant sur une jurisprudence ancienne¹⁰³⁷, le Conseil d'État a choisi, dans les années 1950, de considérer le dépôt au-delà du délai de recours de moyens nouveaux comme une façon de contourner le délai de recours. Magnanime, le juge administratif admet toutefois que des moyens qui n'auraient pas été développés avant l'expiration du délai puissent l'être sous réserve qu'ils puissent se rattacher à une cause juridique déjà invoquée et ne constituent donc pas une demande nouvelle¹⁰³⁸. Il faut par ailleurs noter que la cristallisation des moyens est purement supplétive, car « *le pouvoir réglementaire peut fort bien écarter l'application de la règle générale de procédure que constitue l'irrecevabilité des moyens reposant sur une cause juridique nouvelle* »¹⁰³⁹.

409. Là encore, les contentieux des étrangers font preuve d'originalité en ce qu'ils se détachent à l'occasion de la règle posée par la décision *Société Intercopie*, de façon plus ou moins marquée.

410. **OQTF trente jours.** – Les obligations de quitter le territoire français contestables dans un délai de trente jours n'y échappent que marginalement. La particularité tient ici à ce qu'il reste possible au requérant de compléter une requête sommaire, c'est-à-dire ne comportant « *aucun moyen de droit ou de fait assorti de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé* »¹⁰⁴⁰, par la communication ultérieure d'un mémoire complémentaire. Ce dernier doit « *parvenir au greffe du tribunal administratif dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle la requête a été enregistrée* »¹⁰⁴¹, y compris si cela le conduit à dépasser le délai de recours

¹⁰³⁷ CE, 6 mai 1936, *Dame veuve Doury-Brabant*, n° 44365, Rec., p. 507.

¹⁰³⁸ CE, sect., 20 fév. 1953, *Société Intercopie*, n° 9772, Rec., p. 88 ; **GACA**, 2022, n° 66, p. 1090.

¹⁰³⁹ Bertrand **SEILLER**, « Juger de la légalité et distinction entre légalité interne et légalité externe », in *Juger de la légalité administrative*, p. 65, n° 102.

¹⁰⁴⁰ **CAA** Versailles, 2^e, 23 mai 2017, *Mme A.*, n° 16VE03223.

¹⁰⁴¹ Article R. 776-12 du **Code de justice administrative**.

contentieux¹⁰⁴². Le non-respect de ce délai de quinze jours, qui est un délai franc¹⁰⁴³, est sanctionné par le désistement d'office du requérant, nonobstant la production d'un mémoire après son expiration¹⁰⁴⁴ ou une demande de régularisation de la part du tribunal pour un autre motif¹⁰⁴⁵.

411. Il faut dire un mot de ce désistement d'office. Les récentes réformes de la procédure administrative contentieuse ont permis au pouvoir réglementaire de multiplier les hypothèses de désistement d'office, dans des situations parfois très variées. Rapidement, l'on peut distinguer les désistements d'office liés au désintérêt de la requête de ceux liés au désintérêt du requérant pour le recours qu'il a introduit, c'est-à-dire entre les cas dans lesquels il s'agit de présumer le désistement du requérant à partir de l'état de sa requête et les cas dans lesquels il s'agit d'acter le désistement à partir du manque de réactivité du requérant.

412. Les premiers, sortes de désistements-constats, se manifestent dans les cas suivants :

- l'absence de confirmation de la requête après demande du juge, lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt qu'elle conserve¹⁰⁴⁶ ;
- l'absence de confirmation de la demande après rejet du recours en référé-suspension¹⁰⁴⁷ ;
- l'existence d'une action de groupe susceptible de bénéficier au requérant¹⁰⁴⁸ ;
- l'existence d'une action en reconnaissance de droits en faveur d'un groupe d'intérêt auquel le requérant est susceptible d'appartenir¹⁰⁴⁹.

413. Les seconds, qui pourraient être qualifiés de désistements-sanctions, correspondent aux hypothèses suivantes :

¹⁰⁴² **CAA** Lyon, 4^e, 17 mars 2016, *M. B.*, n° 14LY00356.

¹⁰⁴³ **CAA** Nancy, 2^e, 6 déc. 2018, *Mme D.*, n° 18NC00535.

¹⁰⁴⁴ **CAA** Versailles, 2^e, 23 mai 2017, *Mme A.*, n° 16VE03223.

¹⁰⁴⁵ **CAA** Versailles, 6^e, 21 juill. 2015, *Mme A.*, n° 15VE00575.

¹⁰⁴⁶ Article R. 612-5-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁴⁷ Article R. 612-5-2 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁴⁸ Article R. 77-10-3 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁴⁹ Article R. 77-12-3 du **Code de justice administrative**.

- l'absence de production d'un mémoire complémentaire annoncé ou du rétablissement d'un dossier confié au requérant, malgré une mise en demeure¹⁰⁵⁰ ;
- le désistement d'office pour non-production du mémoire récapitulatif dans le délai d'un mois fixé par le juge¹⁰⁵¹.

414. La procédure de l'article R. 776-12 s'insère mal dans cette typologie, en ce sens que, si elle se rapproche davantage du désistement-sanction par le rôle que tient le requérant, elle reste fondamentalement liée à l'état de la requête initiale. Contrairement à l'hypothèse prévue à l'article R. 612-5, il s'agit moins de tirer les conséquences de l'inaction du requérant que de constater l'impossibilité dans laquelle le juge se trouve de statuer. La raison tient à ce que cette situation correspond davantage à une irrecevabilité non régularisée qu'à un véritable désistement. Le mémoire complémentaire, en effet, n'a pas pour but de réitérer l'intérêt du requérant au traitement de son action par le juge mais simplement de permettre à ce dernier de statuer sur ses prétentions en explicitant leur fondement : en somme, il « *doit être regardé comme régularisant une requête sommaire* »¹⁰⁵². Dès lors, il est étrange que soit sanctionnée par le désistement d'office l'absence de régularisation d'un vice qui, autrement, aurait constitué une irrecevabilité au titre de l'article R. 411-1 du Code de justice administrative.

415. Assez curieusement, certaines juridictions considèrent que le délai offert pour la production d'un mémoire complémentaire n'implique pas nécessairement que le juge attende son expiration pour rejeter une requête qu'il estimerait irrecevable. Ainsi, la circonstance que le mémoire complémentaire annoncé ne comporte pas les moyens qu'il aurait dû contenir permet au juge de rejeter la requête en dépit du fait que le délai de production ne soit pas épuisé¹⁰⁵³. Il était pourtant permis de croire que le délai prévu par l'article R. 776-12 autorisait le requérant à faire valoir ses arguments jusqu'à ce qu'il expire. Si l'on peut concevoir que le juge soit réticent à accepter du requérant qu'il multiplie les écritures incomplètes,

¹⁰⁵⁰ Article R. 612-5 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁵¹ Article R. 611-8-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁵² Christophe **POULY**, « Étranger : contentieux de l'obligation de quitter le territoire français », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019, n° 65.

¹⁰⁵³ **CAA** Marseille, 7^e, 29 sept. 2017, *M. B.*, n° 16MA00386.

laisser à ce dernier le bénéfice plein et entier du délai de quinze jours ne semble pas faire peser une charge excessive sur l'administration de la justice et n'interdit d'ailleurs pas au juge de faire usage de la possibilité qui lui est offerte d'exiger un mémoire récapitulatif¹⁰⁵⁴.

416. Évidemment, le désistement d'office ne saurait s'appliquer qu'aux requêtes véritablement sommaires¹⁰⁵⁵. À cet égard, la circonstance que le requérant ait eu la mauvaise idée d'intituler sa requête « *recours en annulation (sommaire)* » ne suffit pas à la regarder comme étant dépourvue de moyens¹⁰⁵⁶. L'annonce d'un mémoire complémentaire dans une requête comportant des moyens suffisamment précis relève alors du droit commun. Si l'article R. 776-12 est « *applicable au contentieux des décisions relatives au séjour des étrangers assorties d'une obligation de quitter le territoire français* »¹⁰⁵⁷, il ne l'est pas au contentieux des actes notifiés sans obligation de quitter le territoire, qui reste soumis à la pleine rigueur de la décision *Société Interscopie*¹⁰⁵⁸. Il ne l'est pas davantage au contentieux des OQTF faisant l'objet d'un délai de recours davantage abrégé, qui bénéficient d'un régime plus favorable encore.

417. Certaines obligations de quitter le territoire échappent en effet totalement à l'empire de la jurisprudence de 1953, reprenant en cela le régime contentieux propre aux arrêtés de reconduite à la frontière.

418. Reconduite à la frontière. – L'arrêté de reconduite à la frontière échappait totalement à la cristallisation du débat contentieux. Le Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel semblait distinguer clairement deux phases, l'une écrite, qui prenait fin à l'appel de l'affaire à l'audience, l'autre orale, qui prenait fin avec le jugement, prononcé à l'audience¹⁰⁵⁹. Outre leur forme, ces deux phases différaient également par leur contenu. Ainsi, le Code offrait au requérant de formuler

¹⁰⁵⁴ Article R. 611-8-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁵⁵ **CAA** Versailles, 5^e, 9 fév. 2017, *M. Boukaloul c. préfet de Seine-Saint-Denis*, n° 16VE03088.

¹⁰⁵⁶ **CAA** Versailles, 7^e, 11 janv. 2018, *M. B.*, n° 17VE01678.

¹⁰⁵⁷ **CAA** Versailles, 4^e, 24 mai 2016, *M. A.*, n° 15VE03538.

¹⁰⁵⁸ **CAA** Paris, 10^e, 31 juill. 2015, *M. A.*, n° 15PA00468.

¹⁰⁵⁹ Article R. 241-14 du **Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel**.

de nouvelles conclusions écrites « *jusqu'au moment où l'affaire [était] appelée* »¹⁰⁶⁰, soit par définition avant l'audience. Lors de cette dernière, il n'était plus permis aux parties que de présenter des observations orales et de « *produire des documents à l'appui de leurs conclusions* »¹⁰⁶¹ ce qui leur offrait simplement la possibilité d'étayer des conclusions déjà exposées lors de la phase précédente.

419. La jurisprudence administrative s'est largement émancipée de ce schéma procédural en permettant à la phase orale de pallier les insuffisances de l'écrit et en admettant que la phase écrite se poursuive au-delà de l'appel de l'audience. Ainsi, le Conseil d'État a très tôt admis que l'étranger puisse régulariser une requête sommaire en invoquant des moyens à l'audience¹⁰⁶², en exigeant que le juge y réponde comme à tout autre moyen¹⁰⁶³. Dans le même ordre d'idée, il a rappelé, dans une décision *Préfet des Pyrénées-Orientales c. M. Aboukhila*¹⁰⁶⁴, que le juge pouvait toujours prendre en compte un mémoire enregistré après la clôture de l'instruction écrite et dont les éléments n'ont pas été développés lors de la phase orale. De façon plus surprenante, cette faculté se mue en une véritable obligation « *si ce mémoire contient soit l'exposé d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction écrite et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office* ». Ce régime se rapproche beaucoup de celui des notes en délibéré¹⁰⁶⁵, qui avait déjà permis au Conseil d'État « *de faire dire aux textes un peu plus que ce que leur lettre laissait entendre* »¹⁰⁶⁶ en exigeant du juge qu'il rouvre l'instruction dans des conditions exactement similaires à celles de la jurisprudence *Préfet*

¹⁰⁶⁰ Article R. 241-12 du **Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel**.

¹⁰⁶¹ Article R. 241-13 du **Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel**.

¹⁰⁶² **CE**, prés. sect., 29 nov. 1991, *Préfet de l'Aisne c. Strzyżowski*, n° 126277, Rec., tab., p. 1098.

¹⁰⁶³ **CE**, prés. sect., 28 oct. 1991, *Aoulad Haj*, n° 121423, Rec., tab., p. 1098.

¹⁰⁶⁴ **CE**, sect., 27 fév. 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c. M. Aboukhila*, n° 252988, Rec., p. 93 ; chron. Christophe **GUETTIER**, RDP, 2005, p. 493 ; note Didier **CASAS**, Francis **DONNAT**, AJDA, 2004, p. 651.

¹⁰⁶⁵ **CE**, 5^e et 7^e, 12 juill. 2002, *M. et Mme Leniau*, n° 236125, Rec., p. 278 ; concl. Denis **PIVETEAU**, RFDA 2003, p. 307.

¹⁰⁶⁶ Christophe **GUETTIER**, « Chronique de jurisprudence administrative 2004 », RDP, 2005, p. 493.

des Pyrénées-Orientales c. M. Abounkabila. Cette dernière se trouve donc n'être qu'une simple transposition, ou plutôt une adaptation, des règles relatives aux productions postérieures à la clôture de l'instruction qui prévalent dans le droit commun, qui mettent en œuvre l'idée selon laquelle « *le juge ne peut pas méconnaître son office de bien juger* »¹⁰⁶⁷.

420. OQTF urgentes. – Les obligations de quitter le territoire contestables dans un délai inférieur à trente jours ne sont pas davantage soumises à la jurisprudence *Société Intercopie*. Transféré aux articles R. 776-12 et R. 776-13 du Code de justice administrative, le régime de non-cristallisation des moyens en matière de reconduite a donc très logiquement été transposé aux OQTF sans délai de départ volontaire par le décret du 8 juillet 2011¹⁰⁶⁸, qui a introduit à l'article R. 776-5 du Code de justice administrative la règle selon laquelle « *l'expiration du délai n'interdit pas au requérant de soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause juridique à laquelle ils se rattachent* », y compris en l'absence de tout moyen dans la requête initiale. Cette possibilité est étendue dès 2016¹⁰⁶⁹ aux obligations prononcées avec un délai de départ volontaire pour l'un des motifs justifiant l'institution d'un délai de recours de quinze jours¹⁰⁷⁰. L'effet attractif de l'OQTF a conduit le juge à préciser les modalités d'application de ce dispositif aux cas de contestation simultanée de plusieurs actes. Dans un avis du 22 juillet 2016, *M. Debouza*¹⁰⁷¹, le Conseil d'État a ainsi considéré que l'article R. 776-5 du Code de justice administrative impliquait que le requérant ayant contesté dans le délai de recours l'une des décisions notifiées simultanément avec l'obligation de quitter le territoire était recevable à contester les autres décisions tant que l'instruction n'était pas close. Cette extension du champ de ce qui est tout de même une exception expresse à la jurisprudence *Société Intercopie* est particulièrement

¹⁰⁶⁷ Denis PIVETEAU, « Le statut des notes en délibéré », concl. sous **CE**, 5^e et 7^e, 12 juill. 2002, *M. et Mme Leniau*, n° 236125, RFDA, 2003, p. 307.

¹⁰⁶⁸ **Décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011** pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹⁰⁶⁹ Article 7 du **décret n° 2016-1458 du 28 octobre 2016** pris pour l'application du titre II de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et portant notamment modification du code de justice administrative (partie réglementaire).

¹⁰⁷⁰ Voir *infra* n° 448 et s.

¹⁰⁷¹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 22 juill. 2016, *M. Debouza*, n° 398374, Rec., tab., p. 793

remarquable en ce qu'elle va à rebours de « *la tendance actuelle qui est celle d'une cristallisation toujours plus précoce du débat contentieux* »¹⁰⁷².

421. Autres contentieux. – Cette particularité procédurale se décline également dans d'autres branches des contentieux des étrangers. En effet, l'article R. 777-1-1, introduit en 2015¹⁰⁷³, dispose que les recours formés à l'encontre des refus d'entrée des demandeurs d'asile et des décisions de transfert prononcées à la frontière échappent à l'article R. 411-1 du même Code. Dans le même ordre d'idée, l'article R. 777-3-2 du Code de justice administrative, introduit à la même occasion¹⁰⁷⁴, prévoit que les décisions de transfert prononcées dans d'autres circonstances bénéficient également d'un régime de non-cristallisation du débat contentieux identique¹⁰⁷⁵.

422. Comme souvent, la procédure d'appel se rapproche significativement du droit commun et la présentation d'un moyen reposant sur une cause juridique distincte de celles présentées en première instance est irrecevable¹⁰⁷⁶.

423. Conclusion de section. – À la lecture des règles qui encadrent les délais de recours, il est permis de s'interroger sur leur place au sein de développements consacrés à l'effacement de la justice administrative dans le contentieux des étrangers. Si certaines des spécificités procédurales traduisent bien ce phénomène, notamment les exceptions au principe d'un délai franc et à la possibilité de proroger le délai de recours, d'autres semblent au contraire renforcer la justice administrative en ce qu'ils permettent au requérant de saisir le juge de façon plus complète, grâce aux formes assouplies de cristallisation du recours, ou plus effective, grâce à l'effet suspensif qui lui est attaché¹⁰⁷⁷. Pourtant, ces particularismes

¹⁰⁷² Florian **POULET**, « Le contentieux des étrangers », *AJDA*, 2020, p. 221.

¹⁰⁷³ Article 1 du **décret n° 2015-1364 du 28 octobre 2015** pris pour l'application des articles 13, 16 et 20 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).

¹⁰⁷⁴ Article 3 du **décret n° 2015-1364 du 28 octobre 2015** pris pour l'application des articles 13, 16 et 20 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).

¹⁰⁷⁵ **CAA** Paris, 5^e, 1^{er} fév. 2018, *M. B.*, n° 17PA00875.

¹⁰⁷⁶ **CE**, prés. sect., 28 oct. 1991, *Aoulad Haj*, n° 121423, *Rec.*, tab., p. 1098.

¹⁰⁷⁷ Voir *infra* n° 712 et s.

participent également, et paradoxalement, à l'effacement de la justice administrative en ce qu'ils servent de justification à la multiplication des délais spéciaux dans ces mêmes contentieux.

SECTION II

LA MULTIPLICATION DES DÉLAIS SPÉCIAUX DANS LES CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS

424. Jusqu'à une période récente, les actes relatifs aux étrangers ont pu être contestés devant le juge administratif dans le traditionnel délai de deux mois¹⁰⁷⁸, peu importe à cet égard qu'il s'agisse ou non d'éloigner l'étranger du territoire.

425. En dehors des hypothèses d'éloignement, le droit des étrangers a toujours majoritairement suivi la procédure générale, qu'il s'agisse du contentieux relatif aux refus d'entrée¹⁰⁷⁹, aux décisions de la commission de recours contre les refus de visa¹⁰⁸⁰, aux refus d'attestation d'accueil, aux refus de reconnaissance de l'apatridie, aux refus de délivrance d'une autorisation de travail, aux différentes sanctions administratives instaurées en droit des étrangers, aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile ou, de manière générale, en matière de séjour¹⁰⁸¹.

426. Même les actes liés à l'éloignement sont longtemps demeurés soumis au droit commun à cet égard. La raison tient à ce que l'éloignement ne pouvait prendre que deux formes : l'expulsion ou l'extradition. Or, les pouvoirs publics n'ont « *jamais envisagé la création d'un contentieux de l'expulsion soumis à des règles dérogatoires* »¹⁰⁸² et ont toujours laissé ces mesures être contestées dans le délai ordinaire, de trois mois¹⁰⁸³, puis de deux¹⁰⁸⁴. De même, le contrôle des décrets d'extradition ouvert par la loi du 10 mars

¹⁰⁷⁸ Article 24 de la **loi du 13 avril 1900** portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900 ; Article 1^{er} du **décret n° 65-29 du 11 janvier 1965** relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative ; Article R. 421-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁰⁷⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 26 mars 1997, *M. Kasmi*, n° 152789.

¹⁰⁸⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 13 mars 2006, *Ait Mbarek*, n° 269029, Rec., tab., p. 894.

¹⁰⁸¹ **CAA** Nancy, 4^e, 19 avr. 2019, *Mme B*, n° 18NC02083.

¹⁰⁸² Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1123, n° 1688.

¹⁰⁸³ Article 11 du **décret du 22 juill. 1806** contenant le règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'État ; **CE**, 14 mars 1884, *Michel Morphy*, n° 62047, Rec., p. 213 ; concl. Frédéric **LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT**, Rec., p. 214

¹⁰⁸⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 31 janv. 1994, *Chakeri*, n° 124946, Rec., p. 47 ; **CE**, 2^e et 6^e, 8 avr. 1998, *Labrache*, n° 171548, Rec., tab., p. 954.

1927¹⁰⁸⁵ ne comportait aucune spécificité, le texte prévoyant simplement que « *le ministre de la justice propose, s'il y a lieu, à la signature du président de la République, un décret autorisant l'extradition* »¹⁰⁸⁶.

427. Le développement du droit des étrangers à partir des années 1980 et sa complexification croissante ont pourtant conduit le législateur à modifier les règles d'accès au procès administratif, à tel point qu'une partie significative du contentieux est désormais encadrée dans des délais dérogatoires, c'est-à-dire abrégés. À cet égard, si le contentieux de l'éloignement est le vecteur privilégié du particularisme des délais en contentieux des étrangers (**I.**), d'autres pans de la matière sont concernés par ce phénomène (**II.**).

I | L'instauration progressive de délais spéciaux dans le contentieux de l'éloignement

428. De façon générale, le contentieux de l'éloignement des étrangers est le principal domaine du droit des étrangers dans lequel des délais de recours spéciaux ont été instaurés et ce, de manière presque systématique. En réalité, seules les mesures d'expulsion sont encore soumises au délai de recours de droit commun, l'ensemble des autres actes faisant l'objet de délais abrégés. Cela se traduit d'ailleurs autant par la réduction des délais (**A.**) que par leur enchevêtrement (**B.**).

A | La réduction affirmée des délais dans le contentieux de l'éloignement

429. Cette approche, généralisée en la matière (**1.**), se démarque plus particulièrement dans le contentieux de l'OQTF (**2.**).

¹⁰⁸⁵ **Loi du 10 mars 1927** relative à l'extradition des étrangers.

¹⁰⁸⁶ Article 18 de la **loi du 10 mars 1927** relative à l'extradition des étrangers.

1. La systématisation du délai abrégé dans le contentieux de l'éloignement

430. Extradition. – Les décrets d'extradition sont soumis à un délai abrégé. Longtemps intégrés au régime général du contentieux administratif, les décrets d'extradition ne peuvent plus, depuis 2004¹⁰⁸⁷, qu'être contestés dans le délai d'un mois. L'article 696-18 du Code de procédure pénale dispose en effet que « *le recours pour excès de pouvoir contre le décret [d'extradition] doit, à peine de forclusion, être formé dans le délai d'un mois* ». Introduit au Sénat pour permettre « *d'instaurer des délais de procédure devant les deux ordres de juridiction* »¹⁰⁸⁸, qui existaient pourtant déjà, ce délai raccourci ne fait l'objet d'aucun débat parlementaire.

431. Transfert. – La décision de transfert d'un demandeur d'asile vers l'État membre qui en est responsable au regard du droit de l'Union européenne peut également être contestée dans un délai abrégé. L'entrée en vigueur de la convention de Dublin¹⁰⁸⁹ a obligé en effet le législateur à prévoir que soient réacheminés les demandeurs d'asile dont l'examen de la demande relève d'un autre État membre. Initialement, cette mesure de transfert, « *procédure d'éloignement spécifique aux demandeurs d'asile* »¹⁰⁹⁰, ne faisait l'objet d'aucune règle contentieuse spéciale, le législateur ayant refusé de déroger sur ce point au droit commun¹⁰⁹¹ au moment de la création du dispositif¹⁰⁹². L'évolution du système d'asile européen par le règlement Dublin II¹⁰⁹³ ne modifie pas significativement la situation et rien

¹⁰⁸⁷ Article 17 de la **loi n° 2004-204 du 9 mars 2004** portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

¹⁰⁸⁸ François **ZOCCHETTO**, J.O. Sénat, 3 oct. 2003.

¹⁰⁸⁹ **Convention de Dublin du 15 juin 1990** relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes.

¹⁰⁹⁰ Christophe **POULY**, « Étranger : contentieux de l'asile », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019, n° 15.

¹⁰⁹¹ Jean-Pierre **PHILIBERT**, Rapport n° 326, 1993, p. 111.

¹⁰⁹² **Loi n° 93-1027 du 24 août 1993** relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

¹⁰⁹³ **Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003** établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

ne faisait obstacle à ce que le délai de droit commun soit maintenu à l'encontre des décisions de transfert¹⁰⁹⁴.

432. En réalité, c'est à partir du règlement Dublin III¹⁰⁹⁵ que les règles relatives au délai de recours ont commencé à évoluer. Ce dernier dispose en effet, dans son article 27, que « *les États membres accordent à la personne concernée un délai raisonnable pour exercer son droit à un recours effectif* », suspensif. Le législateur a cru devoir en déduire qu'il lui fallait instaurer un délai de recours spécial, ce qu'il a fait à travers la loi du 29 juillet 2015¹⁰⁹⁶. Initialement, le projet de loi prévoyait que le demandeur d'asile puisse contester la décision de transfert dont il fait l'objet dans un délai de sept jours¹⁰⁹⁷. Celui-ci est rapidement porté à quinze jours en commission des lois, « *afin d'améliorer son effectivité* »¹⁰⁹⁸. Cet objectif est contesté par l'opposition, qui considère que le délai de quinze jours « *ne permettra pas d'assurer la mise en œuvre effective des droits de la défense et le respect du principe du contradictoire* »¹⁰⁹⁹ ou, à l'inverse, qu'elle ne voit « *pas en quoi le caractère effectif du recours serait amoindri, voire réduit à néant, par un délai de sept jours, en cette matière, qui est tout de même assez cadrée* »¹¹⁰⁰. Cette dernière proposition donne lieu à certains échanges relatifs aux critères commandant le choix d'un délai plutôt que d'un autre. Il est ainsi soutenu que, puisqu'il « *s'agit simplement de transférer le demandeur d'asile vers un autre pays de l'Union, où la procédure sera suivie d'effet[,] il ne serait donc pas insupportable que de revenir au délai que proposait le Gouvernement dans son texte initial* »¹¹⁰¹. La réduction du délai de recours se justifierait ainsi par la circonstance que la décision contestée ne porterait qu'une atteinte limitée aux droits du requérant. Au soutien du délai de quinze jours, qui reste dérogatoire, il est rappelé la nécessité de

¹⁰⁹⁴ CAA Bordeaux, 1^{re}, 26 nov. 2009, *M. Vakhit*, n° 09BX00586.

¹⁰⁹⁵ **Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

¹⁰⁹⁶ Article 20 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

¹⁰⁹⁷ Article 13 du **projet de loi n° 2182 du 23 juillet 2014** relatif à la réforme de l'asile.

¹⁰⁹⁸ Sandrine MAZETIER, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république de sur le projet de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile*, 2014, n° 2407, p. 16.

¹⁰⁹⁹ Marc DOLEZ, J.O. A.N., 10 déc. 2014, n° 131, p. 9967.

¹¹⁰⁰ Guillaume LARRIVÉ, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10091.

¹¹⁰¹ Arnaud RICHARD, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10091.

« laisser le temps au requérant qui conteste son transfert vers un État membre de l'Union d'établir l'existence éventuelle d'une défaillance au regard de la protection effective qu'il est en droit d'attendre quand il adresse une demande en ce sens à l'Union européenne »¹¹⁰². Le délai de quinze jours est donc adopté, dans un souci affiché de « raccourcir les délais globaux de traitement des dossiers des demandeurs d'asile »¹¹⁰³. Au Sénat, la réintroduction du délai de sept jours en commission suscite un amendement visant à le ramener à trente jours qui se heurte à l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, lequel considère que « le délai de sept jours semble suffisant »¹¹⁰⁴. Finalement, le délai de quinze jours est instauré par l'Assemblée nationale en lecture définitive et inscrit dans le Code des étrangers¹¹⁰⁵.

433. La loi de 2015 ne met toutefois pas un terme aux débats relatifs au délai de recours contre les décisions de transferts des demandeurs d'asile. En effet, le législateur a décidé, à travers la loi du 20 mars 2018¹¹⁰⁶, de fixer ce délai à sept jours à partir d'un amendement déposé en commission au Sénat, visant « à accélérer les procédures »¹¹⁰⁷ et confirmé avec réticence à l'Assemblée nationale de façon à ne pas retarder l'entrée en vigueur de la loi¹¹⁰⁸. Cette modification est jugée durement par la majorité, qui ne l'estime « pas opportune »¹¹⁰⁹ et remet en cause autant « la pertinence de mesures plus restrictives sans rapport avec l'objet de la proposition de loi »¹¹¹⁰ que l'idée selon laquelle « la réduction de quinze à sept jours du délai de recours contre une décision de transfert permette une meilleure application du régime d'asile européen »¹¹¹¹. Le Conseil constitutionnel ne censure pourtant pas ce délai, qui ne porte « pas d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif »¹¹¹².

¹¹⁰² Sandrine **MAZETIER**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10092.

¹¹⁰³ Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10092.

¹¹⁰⁴ George **PAU-LANGEVIN**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5039.

¹¹⁰⁵ Article L. 572-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 742-4 I].

¹¹⁰⁶ Article 3 de la **loi n° 2018-187 du 20 mars 2018** permettant une bonne application du régime d'asile européen.

¹¹⁰⁷ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 26 janv. 2018, n°5, p. 571.

¹¹⁰⁸ Jacqueline **GOURAULT**, J.O. A.N., 16 fév. 2018, n° 16, p. 1217.

¹¹⁰⁹ Jean-Luc **WARSMANN**, J.O. A.N., 16 fév. 2018, n° 16, p. 1219.

¹¹¹⁰ Florent **BOUDIÉ**, J.O. A.N., 16 fév. 2018, n° 16, p. 1234.

¹¹¹¹ Matthieu **ORPHELIN**, J.O. A.N., 16 fév. 2018, n° 16, p. 1234.

¹¹¹² **Cons. const.**, 15 mars 2018, *Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen*, n° 2018-762 DC.

434. Le délai de quinze jours est d'ailleurs réintroduit dès le 4 avril par la commission des lois de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif. Dénonçant « *des dispositions inutiles, injustes et injustifiées* »¹¹¹³, la Commission revient sur la loi votée quelques jours auparavant, non sans s'attirer les critiques des groupes d'opposition et, plus tard, du Sénat qui cherche en vain à maintenir la réduction du délai qu'il était parvenu à imposer. La loi du 10 septembre 2018 ramène donc le délai de recours contre les décisions de transfert à quinze jours le Code des étrangers¹¹¹⁴.

435. Une fois saisi, le juge administratif doit statuer dans un délai contraint de quinze jours. Introduit dans la loi de 2015 en même temps que le régime contentieux spécial, ce délai est à peine débattu, sinon au Sénat où il est proposé de le porter à trois mois « *afin de permettre à la juridiction [...] de travailler sereinement* »¹¹¹⁵, ce qui ne prospère naturellement pas compte tenu de la philosophie du texte. Les aléas législatifs de l'année 2018 n'altèrent pas la durée de ce délai, qui reste inchangée.

436. Fait notable, lorsqu'elle est prononcée à la frontière, la décision de transfert suit la procédure dédiée au refus d'entrée des demandeurs d'asile, par un renvoi, introduit en 2015¹¹¹⁶, de l'article R. 777-1 du Code de justice administrative au Code des étrangers¹¹¹⁷.

437. **Reconduite à la frontière.** – L'arrêté de reconduite constitue le premier domaine de réduction des délais de recours en matière d'éloignement. Les années 1980 voient naître une nouvelle forme d'éloignement des étrangers, liée cette fois à l'irrégularité de leur séjour. La

¹¹¹³ Coralie DUBOST, *Compte-rendu des débats de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, 2018, n° 58, p. 37.

¹¹¹⁴ Article 11 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹¹¹⁵ Esther BENBASSA, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5039.

¹¹¹⁶ Article 1^{er} du **décret n° 2015-1364 du 28 octobre 2015** pris pour l'application des articles 13, 16 et 20 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).

¹¹¹⁷ Article L. 352-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-9].

loi du 9 septembre 1986 crée ainsi l'arrêté de reconduite à la frontière¹¹¹⁸ en insérant dans l'ordonnance de 1945 un article 22, lequel ne prévoit aucun mécanisme contentieux particulier. Dès 1989 pourtant, le législateur tente d'instaurer un délai de vingt-quatre heures devant le président du tribunal de grande instance à l'encontre de ces décisions¹¹¹⁹. Censuré par le Conseil constitutionnel sur le fondement du dualisme juridictionnel¹¹²⁰, le délai est transposé à la justice administrative¹¹²¹ et inscrit à l'article 22 bis de l'ordonnance de 1945. « *Remarquablement bref* »¹¹²², le délai spécial est justifié par le législateur de façon parfois incantatoire, le rapporteur se référant simplement à « *la nécessaire rapidité de la procédure* »¹¹²³, sans préciser l'origine de cette nécessité, de même qu'au Sénat émerge l'idée selon laquelle « *le cas d'une personne qui doit être reconduite à la frontière est un cas d'urgence* »¹¹²⁴, sans davantage développer la question. Le ministre, lui, est plus précis et admet clairement que : « *le dispositif proposé par le Gouvernement ne porte pas atteinte à l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière, puisqu'il prévoit des délais très brefs, aussi bien pour présenter le recours que pour statuer sur celui-ci* »¹¹²⁵. Au contraire, poursuit-il plus loin, « *le but de la procédure [...] est de concilier l'existence d'un recours et la possibilité de procéder à une expulsion rapide quand c'est nécessaire* »¹¹²⁶. Finalement, la brièveté du délai s'explique moins par des éléments objectifs qui imposeraient un traitement rapide de la question que par l'immixtion d'une politique publique, la lutte contre l'immigration irrégulière, dans le champ de la justice administrative. Ce n'est pas tant l'étranger qui gagne à l'établissement d'une procédure accélérée que l'administration, dont la marche ne doit pas être trop

¹¹¹⁸ Article 5 de la **loi n°86-1025 du 9 septembre 1986** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹¹¹⁹ Article 10 de la **loi n° 89-548 du 2 août 1989** relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

¹¹²⁰ **Cons. const.**, 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, n° 89-261 DC ; note Jacques **CHEVALLIER**, AJDA, 1989, p. 619 ; note Bruno **GENEVOIS**, AIJC, 1989, p. 510 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1989, p. 691 ; note Filali **OSMAN**, Gaz. pal., 25-27 février 1990, p. 2 ; note Xavier **PRÉTOT**, D., 1990, p. 161.

¹¹²¹ Article 1^{er} de la **loi n° 90-34 du 10 janvier 1990** modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹¹²² Rudolph **D'HAEM**, « La procédure administrative contentieuse de la reconduite à la frontière », LPA, 24 avr. 1995, n°49, p. 4.

¹¹²³ Michel **SUCHOD**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5440.

¹¹²⁴ Michel **DREYFUS-SCHMIDT**, J.O. Sénat, 12 déc. 1989, p. 4824.

¹¹²⁵ Pierre **JOXE**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5444.

¹¹²⁶ Pierre **JOXE**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94 p. 5465.

longtemps entravée par l'action du juge. Cette logique se précise d'autant plus que le recours contre l'arrêté de reconduite est suspensif¹¹²⁷. Dès lors que la décision du préfet ne saurait être exécutée avant que le juge ait statué ou, s'il n'a pas été saisi, avant l'expiration du délai de recours, l'étranger a tout à espérer d'un allongement de la procédure, en ce sens qu'elle lui permet d'échapper à l'exécution d'un acte qui ruine son espoir de demeurer sur le territoire national quand, à l'inverse, l'action administrative s'en trouve facilitée par l'institution de délais brefs. Pourtant, il est clair que « *la protection découlant du caractère suspensif du recours était trop souvent privée d'effet par l'impossibilité de le former en temps utile* »¹¹²⁸. Il n'en résulte pas pour autant l'inconventionnalité du délai de vingt-quatre heures, l'article 6 de la Convention EDH n'étant pas applicable à la matière¹¹²⁹. L'équilibre entre la protection des étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière ne pouvait pourtant être considéré comme atteint et, comme le relevait M. Olivier Lecucq, « *dans sa version de 1990, cette procédure semblait davantage profiter à l'efficacité administrative qu'au droit de recours* »¹¹³⁰. Cette spécificité du recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière éclaire l'ensemble des délais qui lui sont associés, le délai pour contester bien sûr, mais également le délai pour statuer, qui se trouve systématiquement contraint.

438. Le régime contentieux de l'arrêté de reconduite prévoit en effet que la juridiction doit statuer dans un délai de quarante-huit heures¹¹³¹, ce qui participe évidemment de la célérité souhaitée par le législateur. Il est proposé d'offrir un mois au juge pour se prononcer, ce qui ne convainc pas le rapporteur du texte, qui estime que « *si on lui donne un mois, ce n'est plus un référé* »¹¹³². Il faut en effet se rappeler que la procédure originellement choisie par le législateur consistait en un recours devant le président du tribunal de grande instance, qui devait statuer « *selon les formes applicables au*

¹¹²⁷ Voir *infra* n° 735 et s.

¹¹²⁸ Danièle **LOCHAK**, « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », RFAP, 2016, n° 159, p. 704.

¹¹²⁹ **CE**, prés. sect., 22 mars 1991, *Sti*, n° 119754, Rec., p. 100.

¹¹³⁰ Olivier **LECUCQ**, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse Aix-Marseille, 1999, p. 256, n° 436.

¹¹³¹ Article 1^{er} de la **loi n° 90-34 du 10 janvier 1990** modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹¹³² Michel **SUCHOD**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, p. 5465.

référé »¹¹³³. La procédure qui résulte de la loi du 10 janvier 1990 conserve la marque de cette préférence initiale mais, si elle est entièrement placée sous le sceau de l'urgence, elle ne constitue pas pour autant un véritable référé. Le Conseil d'État a rapidement envisagé la requête dirigée contre un arrêt de reconduite comme un recours au fond et l'a en conséquence érigée en exception de recours parallèle, ce qui interdit au requérant de former un recours pour excès de pouvoir dans les conditions de droit commun¹¹³⁴. Ce délai n'est bien sûr pas prescrit à peine de nullité ou de renvoi¹¹³⁵.

439. La loi du 11 mars 1998 porte le délai de recours à quarante-huit heures¹¹³⁶, qui sera codifié à l'article L. 512-1 du Code des étrangers par l'ordonnance de 2004¹¹³⁷. Ce doublement du délai de recours est considéré par l'opposition comme une mesure « *superfétatoire* », qui « *n'a pas sa place dans un dispositif destiné à maîtriser les flux migratoires* »¹¹³⁸ et risque de « *rendre plus difficile l'application des décisions de l'administration et de la justice* »¹¹³⁹. Le rapporteur du texte conteste cette approche et relativise la portée de cette évolution, rappelant qu'« *accorder vingt-quatre heures de plus à un homme pour se défendre ne porte atteinte [...] ni à l'efficacité ni à la fermeté de la loi* »¹¹⁴⁰. Supprimée sans grand débat par le Sénat, l'augmentation du délai est réintroduite par l'Assemblée nationale après l'échec de la Commission mixte paritaire. Particularité procédurale, ce délai de quarante-huit heures est étendu à sept jours lorsque l'arrêté est notifié par voie postale. Il s'agissait alors de pallier les insuffisances de la notification postale, en évitant que « *les personnes perdent leur droit à recours parce qu'elles ne reçoivent pas les lettres en temps utile* »¹¹⁴¹. Ce délai spécifique perdure jusqu'à la loi du 24 juillet 2006 où la voie postale, jugée inutile, disparaît au profit de l'exclusivité de la notification

¹¹³³ Article 10 de la **loi n° 89-548 du 2 août 1989** relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

¹¹³⁴ **CE**, prés. sect., 20 juill. 1990, *Mme Chen*, n° 118133, Rec., p. 222 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 707.

¹¹³⁵ **CE**, prés. sect., 6 juill. 1990, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Korchi*, n° 116172, Rec., tab., p. 778.

¹¹³⁶ Article 15 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

¹¹³⁷ **Ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004** relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹¹³⁸ Claude **GOASGUEN**, J.O. A.N., 16 déc. 1997, p. 41.

¹¹³⁹ Jean-Luc **WARSMANN**, J.O. A.N., 16 déc. 1997, p. 42.

¹¹⁴⁰ Gérard **GOUZES**, J.O. A.N., 26 fév. 1998, p. 14.

¹¹⁴¹ Gérard **GOUZES**, J.O. A.N., 16 déc. 1997, p. 43.

administrative¹¹⁴², celle-ci « *étant suffisante en raison de la création de l'obligation de quitter le territoire* »¹¹⁴³.

440. L'allongement du délai de recours se répercute en 2003 sur le délai de jugement, qui passe de quarante-huit à soixante-douze heures¹¹⁴⁴. Il est curieux de noter que cette évolution avait d'abord été proposée par voie d'amendement lors des travaux préparatoires de la loi du 11 mars 1998 et rejetée tant par le rapporteur¹¹⁴⁵ que par le ministre¹¹⁴⁶. L'évolution, qui n'est pas combattue par l'opposition, se justifie en 2003 par le fait que « *la juridiction administrative rencontre des difficultés croissantes pour respecter le délai de quarante-huit heures dans lequel elle doit statuer* » et que « *les conditions d'exercice d'une justice sereine ne sont pas remplies* »¹¹⁴⁷.

441. Reconduite d'office à la frontière. – À côté de l'arrêté classique de reconduite à la frontière, le législateur a construit une procédure distincte d'éloignement à destination des étrangers faisant l'objet d'un signalement de non-admission au fichier Schengen. La loi du 26 février 1992 ajoute en effet à l'article 26 bis de l'ordonnance de 1945 un alinéa indiquant : « *Lorsqu'un étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne a fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission en vertu d'une décision exécutoire prise par l'un des autres États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et qu'il se trouve irrégulièrement sur le territoire métropolitain, le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent décider qu'il sera d'office reconduit à la frontière.* »¹¹⁴⁸.

¹¹⁴² Article 58 de la **loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006** relative à l'immigration et à l'intégration.

¹¹⁴³ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration*, 2006, n° 3058, p. 161.

¹¹⁴⁴ Article 34 de la **loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

¹¹⁴⁵ Gérard **GOUZES**, J.O. A.N., 16 déc. 1997, p. 44.

¹¹⁴⁶ Jean-Pierre **CHEVÈNEMENT**, J.O. A.N., 16 déc. 1997, p. 44.

¹¹⁴⁷ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 823 relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France*, partie 2, 2003, n° 949, p. 9.

¹¹⁴⁸ Article 6 de la **loi n° 92-190 du 26 février 1992** portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Désormais codifié¹¹⁴⁹, ce dispositif suit un régime contentieux distinct de celui de la reconduite à la frontière ordinaire.

442. La proximité des deux procédures aurait pourtant pu laisser croire le contraire, d'autant qu'une telle approche « *aurait l'avantage d'unifier le contentieux de la reconduite en traitant de la même manière tous les étrangers faisant l'objet d'une telle mesure, quels que soient les motifs qui la fondent* »¹¹⁵⁰. Tel n'est pas le cas, car la reconduite d'office à la frontière obéit à la procédure contentieuse de droit commun¹¹⁵¹. Cette solution tire argument des travaux parlementaires, qui laissent nettement entendre que les auteurs de la loi n'avaient pas l'intention de créer un mécanisme contentieux particulier. En effet, la loi du 26 février 1992 crée de nouvelles hypothèses de reconduite à la frontière intégrées à l'article 22 bis de l'ordonnance. Or, si le législateur avait entendu fonder la reconduite d'office dans cette procédure, il ne l'aurait pas envisagée dans un article distinct. Un amendement avait d'ailleurs été défendu au Sénat visant à inscrire cette hypothèse dans l'article 22 bis afin de faire bénéficier l'étranger d'un recours suspensif¹¹⁵² ; proposition rejetée par le ministre de l'Intérieur qui considérait : « *il faut chercher l'équilibre et le respect des droits pour ceux qui peuvent et doivent bénéficier des droits* »¹¹⁵³. La logique suivie par le législateur est que, l'étranger concerné ayant déjà eu l'occasion de former un recours contre la décision d'éloignement dans l'État partie qui l'a édictée, la reconduite d'office se borne à tirer les conséquences d'une situation déjà consolidée qui n'appelle pas de précautions juridictionnelles particulières.

¹¹⁴⁹ Article L. 615-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 531-3].

¹¹⁵⁰ Martine **DENIS-LINTON**, « Les décisions de reconduite d'office à la frontière ne peuvent faire l'objet que d'une demande d'annulation devant le juge de droit commun statuant selon la procédure ordinaire », concl. sous **CE**, 7^e et 10^e, avis, 22 mai 1996, *Lautaru*, n° 176895, Rec., p. 193, AJDA, 1996, p. 703.

¹¹⁵¹ **CE**, 7^e et 10^e, avis, 22 mai 1996, *Lautaru*, n° 176895, Rec., p. 193 ; concl. Martine **DENIS-LINDON**, AJDA, 1996, p. 703 ; obs. Emmanuel **AUBIN**, LPA, 28 oct. 1996, n° 130, p. 13 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1997, p. 51 ; **CE**, juge des référés, 24 nov. 2010, *Eddomairi*, n° 344411, Rec., tab., p. 454 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2011, p. 804.

¹¹⁵² Michel **DREYFUS-SCHMIDT**, J.O. Sénat, 17 janv. 1992, n° 6, p. 221.

¹¹⁵³ Philippe **MARCHAND**, J.O. Sénat, 17 janv. 1992, n° 6, p. 222.

2. La prolifération des délais de recours contre l'obligation de quitter le territoire français

443. Régime contentieux initial. – La création de l'obligation de quitter le territoire français¹¹⁵⁴ s'inscrit pleinement dans la tendance générale à instituer des délais raccourcis. L'OQTF a ceci de particulier que sa contestation modifie le délai de recours contre les actes qui l'accompagnent. Ainsi, alors qu'un refus de titre de séjour est normalement contestable dans les conditions de droit commun, le fait qu'il soit accompagné d'une obligation de quitter le territoire affecte son régime et modifie le délai de recours devant les juridictions administratives. Celui-ci était initialement fixé à quinze jours dans le projet de loi de 2006¹¹⁵⁵ « *ce qui constitue un délai intermédiaire entre le délai pour contester un refus de titre de séjour [...] et le délai pour contester un arrêté de reconduite à la frontière* »¹¹⁵⁶. Face aux critiques de l'opposition, qui propose de ramener ce délai à deux mois, puis à un mois et sept jours, et pour « *prendre en compte les critiques et suggestions des représentants des évêques de France et des églises protestantes* »¹¹⁵⁷, il est finalement décidé de retenir un délai d'un mois. Ce dernier est confirmé par le Sénat en dépit des invitations à renoncer « *à créer des procédures d'exception [...] en ce qui concerne le contentieux des étrangers, pour revenir à des délais de droit commun, nettement plus raisonnables* »¹¹⁵⁸. À ce stade, le délai de recours ne présente pas un caractère dérogatoire trop marqué et demeure particulièrement simple en ce qu'il est unique, sous réserve de l'existence d'une mesure de rétention. Dans cette hypothèse, en effet, la contestation de l'obligation de quitter le territoire s'exerce dans les mêmes conditions que celle d'un arrêté de reconduite à la frontière, c'est-à-dire, s'agissant du délai, dans les quarante-huit heures suivant la notification de la décision. Cette disposition n'est pas véritablement débattue même si, déjà, certains

¹¹⁵⁴ Articles 50 et suivants de la **loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006** relative à l'immigration et à l'intégration.

¹¹⁵⁵ Article 41 du **projet de loi n° 2986 du 29 mars 2006** relatif à l'immigration et à l'intégration.

¹¹⁵⁶ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration*, 2006, n° 3058, p. 157.

¹¹⁵⁷ Thierry **MARIANI**, J.O. A.N., 11 mai 2006, n° 42, p. 3298.

¹¹⁵⁸ Nicole **BORVO COHEN-SEAT**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4847.

parlementaires s'alarment de ce que « *continuer à faire coexister plusieurs délais de recours sera, à l'évidence, source de contentieux* »¹¹⁵⁹.

444. À l'époque, la contestation d'une obligation de quitter le territoire français offre au juge un délai de trois mois pour statuer, ramené à soixante-douze heures en cas de placement en rétention. La question est peu débattue, sinon au Sénat où l'opposition propose d'y substituer un délai de six mois « *compte tenu de l'importance de ces décisions pour l'étranger et des conditions de travail des tribunaux* »¹¹⁶⁰, évidemment sans succès, le rapporteur du texte estimant le délai de trois mois « tout à fait suffisant »¹¹⁶¹.

445. **Absorption des arrêtés de reconduite.** – Le régime contentieux de l'obligation de quitter le territoire commence à se complexifier à partir de la loi du 16 juin 2011¹¹⁶². L'objectif poursuivi par le législateur est de fondre ce qui demeurait des arrêtés de reconduite à la frontière, c'est-à-dire les mesures d'éloignement à destination des étrangers indépendamment de toute décision relative à leur séjour, dans le régime général de l'obligation de quitter le territoire. Cette unification de l'éloignement pour irrégularité du séjour n'est pas complète en ce qu'elle ne s'appliquait pas à l'ensemble des étrangers, les ressortissants des pays tiers pouvant toujours faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière lorsqu'ils ne séjournent pas régulièrement en France depuis plus de trois mois et menacent l'ordre public ou enfreignent la législation du travail¹¹⁶³. Ces hypothèses n'ont été fondues dans l'obligation de quitter le territoire qu'en 2016¹¹⁶⁴. Surtout, la loi introduit au sein de cette dernière une distinction entre celles qui accordent un délai de départ volontaire et celles qui n'en prévoient pas, desquelles relèvent l'essentiel des anciens arrêtés de reconduite. Une telle distinction est permise, mais non exigée, par le

¹¹⁵⁹ Nicole **BORVO COHEN-SEAT**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4846.

¹¹⁶⁰ Bariza **KHIARI**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4848.

¹¹⁶¹ Jean-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4849.

¹¹⁶² Article 48 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹¹⁶³ Ancien article L. 533-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

¹¹⁶⁴ Article 27 de la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

droit de l'Union qui, dans la directive du 16 décembre 2008¹¹⁶⁵, prévoit « un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire », lequel peut être supprimé ou réduit en-deçà de sept jours « s'il existe un risque de fuite, ou si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale ».

446. Le droit processuel retranscrit cette distinction sur le plan des délais de recours, en prévoyant un délai de trente jours en cas de délai de départ volontaire accordé, qui correspond peu ou prou à l'ancien délai d'un mois, et un délai de quarante-huit heures en son absence, qui se rapporte directement au délai de contestation d'un arrêté de reconduite. Le rapporteur de la Commission considère d'ailleurs ce choix « justifié dans la mesure où les cas d'OQTF sans délai de départ recouvrent en grande partie les situations actuelles d'APRF »¹¹⁶⁶. Si ces délais sont peu débattus à l'Assemblée nationale en raison de l'épuisement du temps programmé, l'opposition au Sénat critique fortement le délai de quarante-huit heures instauré en matière d'OQTF sans délai de départ volontaire et estime « qu'en raison de la complexité de la procédure et de la brièveté des délais de recours, la plupart des étrangers n'auront pas la possibilité de déposer leur recours dans les délais »¹¹⁶⁷. La majorité de l'époque considère, en revanche, que « cette brièveté est inévitable »¹¹⁶⁸ au regard des conditions dans lesquelles une telle mesure peut être prononcée et qu'elle « permet de concilier les droits de l'étranger et l'effectivité de l'éloignement »¹¹⁶⁹, non sans que certains de ses membres ne se demandent « comment, en quarante-huit heures, un retenu peut contester six décisions administratives »¹¹⁷⁰. Assez curieusement, le Gouvernement feint de croire que l'institution d'un recours spécial serait la seule façon d'opérer un contrôle des OQTF et soutient à plusieurs reprises, pour rejeter des amendements visant à l'abandonner, « qu'une telle suppression aurait pour effet

¹¹⁶⁵ Article 7 de la **directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

¹¹⁶⁶ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2010, n° 2814, p. 261.

¹¹⁶⁷ Michel **BILLOUT**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1114.

¹¹⁶⁸ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1114.

¹¹⁶⁹ Claude **GUÉANT**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 35, p. 2838.

¹¹⁷⁰ Étienne **PINTE**, J.O. A.N., 11 mars 2011, n° 23, p. 1686.

de faire disparaître toute possibilité de recours à l'encontre des décisions d'obligation de quitter le territoire français »¹¹⁷¹ ou « *annulerait les possibilités de recourir* »¹¹⁷². Ce n'est, évidemment, pas le cas¹¹⁷³.

447. Le délai de jugement de trois mois est maintenu par les dispositions de la loi du 16 juin 2011 et même étendu aux obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire. Ce dernier choix rend particulièrement curieux l'institution d'un délai de recours de quarante-huit heures contre ces décisions. Il n'est pas impossible de déceler une contradiction dans le fait de contraindre l'étranger à former son recours dans un délai qui, par sa brièveté, témoigne de l'extrême urgence d'une affaire dont la solution peut finalement attendre plusieurs mois sans difficulté. Cette incohérence n'a bien sûr pas échappé aux observateurs de ces contentieux¹¹⁷⁴.

448. Distinction selon le motif de l'obligation. – La sédimentation du régime contentieux de l'obligation de quitter le territoire s'est poursuivie en 2016. Soucieux de ne pas laisser perdurer trop longtemps un régime qui se démarquait jusque-là par sa relative simplicité, le législateur a entrepris, à travers la loi du 7 mars 2016, de redistribuer les délais de recours en trois ensembles nouveaux¹¹⁷⁵. La particularité de ce régime est qu'il différencie le délai de recours selon le motif de l'acte. Ainsi, le délai de recours de trente jours contre une obligation de quitter le territoire français avec délai de départ volontaire s'applique aux étrangers :
- dont le titre de séjour a été retiré ou dont la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé¹¹⁷⁶ ;

¹¹⁷¹ Claude **GUÉANT**, J.O. Sénat, 14 avr. 2011, n° 35, p. 2836.

¹¹⁷² Claude **GUÉANT**, J.O. A.N., 11 mars 2011, n° 23, p. 1685.

¹¹⁷³ **CE**, ass., 17 fév. 1950, *Dame Lamotte*, n° n° 86949, Rec., p. 110 ; concl. Jean **DELVOLVÉ**, RDP, 1951, p. 478 et GCJA, 2020, tome 2, n° 15, p. 173 ; **GAJA**, 2021, p. 383, n° 56 ; **GADLF**, n° 53 ; note Marcel **WALINE**, RDP, 1951, p. 478.

¹¹⁷⁴ **CONSEIL D'ÉTAT**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 23.

¹¹⁷⁵ Article 27 de la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

¹¹⁷⁶ Article L. 611-1 3° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 3°].

- dont le récépissé de la demande de carte de séjour ou l'autorisation provisoire de séjour a été retiré ou dont le renouvellement a été refusé¹¹⁷⁷ ;
- qui ne résident pas régulièrement en France depuis plus de trois mois et dont le comportement constitue une menace pour l'ordre public¹¹⁷⁸ ;
- qui ne résident pas régulièrement en France depuis plus de trois mois et ont méconnu l'article L. 5221-5 du code du travail¹¹⁷⁹.

449. En revanche, un délai de recours de quinze jours contre une obligation de quitter le territoire avec délai de départ volontaire s'applique aux hypothèses dans lesquelles aucun titre de séjour n'a été demandé, c'est-à-dire aux étrangers :

- qui ne peuvent justifier être entrés régulièrement sur le territoire français, à moins qu'ils ne soient titulaires d'un titre de séjour en cours de validité¹¹⁸⁰ ;
- qui se sont maintenus sur le territoire français au-delà de la durée de validité de leur visa ou, s'ils ne sont pas soumis à l'obligation du visa, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de leur entrée sur le territoire sans être titulaires d'un premier titre de séjour régulièrement délivré¹¹⁸¹ ;
- qui n'ont pas demandé le renouvellement de leur titre de séjour temporaire ou pluriannuel et se sont maintenus sur le territoire français à l'expiration de ce titre¹¹⁸² ;
- dont la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé ou qui ont perdu le

¹¹⁷⁷ Article L. 611-1 3° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 5°].

¹¹⁷⁸ Article L. 611-1 5° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 7°].

¹¹⁷⁹ Article L. 611-1 6° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 8°].

¹¹⁸⁰ Article L. 611-1 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 1°].

¹¹⁸¹ Article L. 611-1 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 2°].

¹¹⁸² Article L. 611-1 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 4°].

bénéfice du droit de se maintenir sur le territoire français au titre de l'article L. 542-1 du Code des étrangers¹¹⁸³.

450. Initialement, ce second délai avait été fixé à sept jours par le Gouvernement dans son projet de loi¹¹⁸⁴. L'examen du texte en commission avait abouti à la suppression de ce dispositif, les parlementaires considérant « *qu'une nouvelle procédure enserrée dans des délais contraints aurait des conséquences néfastes pour l'examen de tous les autres contentieux* » et, plus généralement, que « *par principe, la multiplication des recours sui generis assortis de délais de jugement ne va pas dans le sens d'une bonne administration de la justice* »¹¹⁸⁵. C'est en séance publique, à travers un amendement gouvernemental, que cette voie de recours réapparaît. Pour défendre l'institution d'un délai contentieux raccourci, le ministre de l'Intérieur se réfère alors aux spécificités des motifs pour lesquels il pourrait être appliqué, qui n'exigent du préfet qu'une simple mission de constat de l'irrégularité du séjour, sans qu'il ait véritablement à apprécier le droit au séjour dont pourrait bénéficier l'étranger. L'examen de l'autorité administrative apparaît alors comme « *très encadré [de sorte que] l'aménagement d'une voie contentieuse accélérée se justifie pleinement* »¹¹⁸⁶. C'est à cette occasion que le délai est porté à quinze jours, ce qui constitue, selon le Gouvernement, « *un équilibre conciliant un objectif d'efficacité et de célérité des procédures ainsi que le respect des droits* »¹¹⁸⁷, équilibre accepté par le rapporteur qui rappelle paradoxalement « *la nécessité d'éviter, à l'avenir, d'imposer aux juridictions administratives des recours sui generis pour chaque politique publique* »¹¹⁸⁸. L'opposition propose de revenir au projet de loi originel, qu'elle qualifie pourtant, avec sobriété, de « *texte funeste* »¹¹⁸⁹. Assez curieusement, le Sénat ne durcit pas le texte sur ce point. Au contraire, le texte élaboré en commission limite cette procédure accélérée « *aux seules OQTF prises à*

¹¹⁸³ Article L. 611-1 4° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 I 6°].

¹¹⁸⁴ Article 14 du **projet de loi n° 2183 du 23 juillet 2014** relatif au droit des étrangers en France.

¹¹⁸⁵ Erwann **BINET**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2183 relatif au droit des étrangers en France*, 2015, n° 2923, p. 179.

¹¹⁸⁶ Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7138.

¹¹⁸⁷ Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7139.

¹¹⁸⁸ Erwann **BINET**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7140.

¹¹⁸⁹ Guillaume **LARRIVÉ**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7139.

l'encontre des personnes déboutées de leur demande d'asile ne disposant pas d'un autre titre de séjour en cours de validité »¹¹⁹⁰. Il s'agit, selon les sénateurs, d'éviter « *de créer quatre procédures accélérées différentes, source de complexité* »¹¹⁹¹. Le Gouvernement conteste ce changement, en considérant qu'il revient « *à instituer, sans justification, une différence de traitement à l'égard des demandeurs d'asile déboutés, ce qui présente en conséquence un risque d'inconstitutionnalité au titre de la rupture d'égalité* »¹¹⁹².

451. Il est vrai que le critère tiré de ce que l'étranger a infructueusement tenté d'obtenir l'asile en France présente un caractère objectif moins marqué que celui lié à l'absence de demande de titre de séjour. Après tout, une fois sa demande définitivement rejetée, le demandeur d'asile ne se distingue plus d'un autre étranger sans titre de séjour. Ainsi, la différence objective expliquant, sur un fondement constitutionnel et conventionnel, que les demandeurs d'asile bénéficient d'un régime plus favorable quant à leur entrée et à leur séjour ne justifie pas qu'ils soient soumis à un cadre procédural plus strict une fois leur demande rejetée. Il n'est pourtant pas certain qu'il en résulterait une atteinte au principe d'égalité tel qu'il ressort de la jurisprudence constitutionnelle, car il « *ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général dès lors que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹¹⁹³. En effet, la question de savoir si l'institution d'un délai de recours abrégé pour l'éloignement des étrangers ayant vu leur demande d'asile rejetée constitue ou non un but d'intérêt général semble relever du pouvoir d'appréciation du Parlement. Or, le raccourcissement de la procédure d'éloignement pourrait trouver une forme de justification dans le fait que l'étranger débouté du droit d'asile a pu bénéficier d'un droit au séjour au titre de prétentions qui se sont finalement avérées infondées.

¹¹⁹⁰ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif au droit des étrangers en France*, 2015, n° 716, p. 121.

¹¹⁹¹ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 9 oct. 2015, n° 107, p. 9341.

¹¹⁹² Clotilde **VALTER**, J.O. Sénat, 9 oct. 2015, n° 107, p. 9340.

¹¹⁹³ **Cons. const.**, 23 juill. 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, n° 96-380 DC ; note Claudie **BOITEAU**, JCP G, 1996, p. 379 ; note Pierre **ESPLUGAS**, Rev. adm., 1996, n° 291, p. 510 ; note Danielle **GAY-BELLILE**, Angle droit, 1996, n° 134, p. 109 ; note Dominique **LAFFONT**, Juris P.T.T., 1996, p. 3 ; note Ferdinand **MÉLIN-SOUCRAMANIEN**, D., 1998, p. 151 ; note Ferdinand **MÉLIN-SOUCRAMANIEN**, RFDC, 1996, n° 28, p. 832 ; note Michel **VERPEAUX**, LPA, 1997, p. 19.

Sans se prononcer sur l'opportunité de ce raisonnement, il est très probable que le Conseil constitutionnel n'en déduirait pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. La question reste hypothétique puisque la rédaction du Sénat ne sera pas conservée par l'Assemblée nationale.

452. Étranger en détention. – Outre la modification du délai de contestation des obligations de quitter le territoire avec délai de départ volontaire, le législateur a également cru bon de faire coïncider le délai de recours contre une obligation notifiée à un étranger en détention avec celui contre une OQTF notifiée à un étranger en rétention. Issu d'un amendement du rapporteur, cette disposition visait à éviter de « *faire succéder une rétention à une détention* »¹¹⁹⁴ en permettant au juge de statuer sur la légalité de l'obligation de quitter le territoire français avant la libération de l'étranger, afin qu'elle puisse être exécutée dès sa sortie. Aux craintes de violation du droit au recours exprimées par un parlementaire, il est répondu qu'« *un étranger détenu sait bien que sa mise en liberté sera très probablement suivie d'un éloignement* » et « *dispose plus facilement d'un autre avocat auquel confier son dossier* »¹¹⁹⁵, de telle sorte qu'il pourrait donc préparer sa défense en amont de la notification de sa décision. La disposition est confirmée au Sénat, non sans objection de la part de certains sénateurs, qui considèrent qu'elle « *porte gravement atteinte aux droits de la défense, au droit à un procès équitable et au droit à être entendu, et [...] constitue une entrave au droit à l'accès au juge* »¹¹⁹⁶.

453. Le Conseil constitutionnel a abrogé cette disposition¹¹⁹⁷. En effet, l'absence d'inconstitutionnalité soulevée d'office¹¹⁹⁸, classique¹¹⁹⁹, n'a pas empêché la saisine du Conseil constitutionnel par voie de question

¹¹⁹⁴ Erwann **BINET**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2183 relatif au droit des étrangers en France*, 2015, n° 2923, p. 179.

¹¹⁹⁵ Erwann **BINET**, J.O. A.N., 24 juill. 2015, n° 95, p. 7144.

¹¹⁹⁶ Jean-Yves **LECONTE**, J.O. Sénat, 9 oct. 2015, n° 107, p. 9343.

¹¹⁹⁷ **Cons. const.**, 1^{er} juin 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons et autres*, n° 2018-709 QPC ; note Florence **CHALTIEL**, LPA, 20 septembre 2018, n° 189, p. 3.

¹¹⁹⁸ **Cons. const.**, 3 mars 2016, *Loi relative au droit des étrangers en France*, n° 2016-728 DC.

¹¹⁹⁹ **Cons. const.**, 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*, n° 2011-630 DC ; note Anne-Charlène **BEZZINA**, Michel **VERPEAUX**, JCP G, 2011, n° 35, p. 1495 ; Marc **GUERRINI**, RFDC, 2012, n° 89, p. 109.

prioritaire de constitutionnalité sur l'application du délai de quarante-huit heures aux étrangers détenus. Saisi notamment par la section française de l'observatoire des prisons, le Conseil d'État avait considéré que la question présentait un caractère sérieux « *eu égard à la brièveté du délai de recours et aux contraintes résultant de la détention* »¹²⁰⁰. Il est exact que la transposition pure et simple du délai de recours applicable aux étrangers retenus ne se justifie pas tout à fait, car là où le temps de la rétention est directement corrélé avec l'existence d'une mesure d'éloignement et justifie l'exécution rapide de cette dernière pour mettre fin au plus tôt à la privation de liberté, « *le temps de la détention, lui, est une donnée sans rapport nécessaire avec la perspective d'un éloignement à son issue* »¹²⁰¹. Par ailleurs, les conditions de détention n'offrent pas aux étrangers les mêmes garanties qu'une simple rétention. Surtout, rien n'interdit à l'autorité administrative de notifier à l'étranger son obligation de quitter le territoire suffisamment en amont de sa libération, afin que l'acte puisse être déféré au juge et contrôlé par ce dernier dans un délai qui permette l'exécution de l'éloignement sitôt la fin de sa peine. Cela n'a pas échappé au juge constitutionnel et lui a permis de rappeler que « *l'administration peut notifier à l'étranger détenu une obligation de quitter le territoire français sans attendre les derniers temps de la détention, dès lors que cette mesure peut être exécutée tant qu'elle n'a pas été abrogée ou retirée* ». Le but poursuivi par le législateur pouvait donc être atteint par une mesure moins attentatoire au droit au recours, « *qui impliquerait seulement une anticipation un peu plus importante de la part de l'administration* »¹²⁰². Or, le délai prévu par la loi est jugé « *particulièrement bref* » par le Conseil constitutionnel, qui en déduit logiquement que les dispositions qui l'instituent « *n'opèrent pas une conciliation équilibrée entre le droit au recours juridictionnel effectif et l'objectif poursuivi par le législateur d'éviter le placement de l'étranger en rétention administrative à l'issue de sa détention* ». Il n'existe donc plus, depuis le 1^{er} juin 2018, de délai spécifique pour les obligations de quitter le territoire à destination d'un étranger détenu, ce qui ne signifie pas pour autant que « *le délai de droit commun est désormais applicable* »¹²⁰³. Les étrangers en détention demeurent en effet

¹²⁰⁰ CE, 2^e et 7^e, 14 mars 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 416737.

¹²⁰¹ Xavier DOMINO, concl. sous CE, 2^e et 7^e, 14 mars 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 416737, inédites.

¹²⁰² Xavier DOMINO, concl. sous CE, 2^e et 7^e, 14 mars 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 416737, inédites.

¹²⁰³ Florence CHALTIEL, « Droit au recours et obligation de quitter le territoire français », LPA, 2018, n° 186, p. 3.

soumis au délai de recours applicable aux obligations de quitter le territoire soit, si un délai de départ volontaire est accordé, de trente à quinze jours selon le motif retenu par l'autorité administrative, soit, si aucun délai de départ volontaire n'est accordé, de quarante-huit heures.

454. Lors de l'examen de la loi du 10 septembre 2018, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur l'incohérence qu'il pouvait y avoir à laisser perdurer un délai de recours identique à celui qui avait été censuré, fût-ce sur un fondement différent¹²⁰⁴. Pour rejeter le grief d'inconstitutionnalité, le juge a retenu une approche particulièrement extensive du délai de recours en y intégrant le délai offert au juge pour statuer.

455. Délai de jugement. – Le temps imparti au juge pour statuer, qui n'est classiquement pas prescrit à peine de nullité ou de dessaisissement, subit lui aussi les affres de la refonte du régime contentieux de 2016. Si le délai de trois mois est conservé pour les obligations de quitter le territoire fondées sur un refus de titre de séjour, les requêtes dirigées contre des OQTF sans refus de titre doivent être traitées dans un délai de six semaines.

456. Estimant peut-être ces distinctions trop frustes, le législateur a jugé bon, en 2018, d'ajouter deux nouveaux délais de jugement au régime de l'obligation de quitter le territoire¹²⁰⁵. D'une part, lorsque le requérant est, en cours d'instance, placé en rétention ou assigné à résidence, le délai de jugement passe, à partir de la notification de la décision de placement, à cent-quarante-quatre heures afin « *d'éviter la concomitance des audiences du juge des libertés et de la détention et du juge administratif* »¹²⁰⁶. D'autre part, lorsqu'il apparaît en cours d'instance qu'un étranger détenu risque d'être libéré avant que le juge ait statué, celui-ci doit se prononcer dans un délai de huit

¹²⁰⁴ **Cons. const.**, 6 sept. 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, n° 2018-770 DC ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, Titre VII, 2019, n° 2, p. 81 ; note Jean-Philippe **DEROSIER**, *Constitutions*, 2018, p. 379 ; note Louis **IMBERT**, *Constitutions*, 2018, p. 421 ; note Pierre **MOUZET**, *AJDA*, 2018, p. 2401.

¹²⁰⁵ Article 24 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹²⁰⁶ Gérard **COLLOMB**, *J.O. A.N.*, 21 avr. 2018, n° 42, p. 3389.

jours. Introduit au Sénat par un amendement du Gouvernement, ce délai était initialement de cent-quarante-quatre heures et correspondait à « *un cas extrême, lorsque l'OQTF est notifiée dans les derniers jours de la détention* »¹²⁰⁷. Son extension à huit jours vise à garantir « *une meilleure conciliation des objectifs poursuivis par l'administration et du droit à un recours effectif* »¹²⁰⁸.

457. Les travaux préparatoires de la loi du 10 septembre 2018 laissent apparaître une interrogation sur la pertinence de la procédure accélérée introduite en 2016 pour les obligations de quitter le territoire non fondées sur un refus de titre de séjour¹²⁰⁹. Tout en admettant des « *difficultés lors de la mise en place de cette nouvelle procédure* »¹²¹⁰, la majorité refuse d'amender une procédure encore récente.

458. Pour essayer de résumer un régime contentieux dont la complexité n'a rien à envier à une loi de simplification, le juge doit statuer sur une requête dirigée contre une obligation de quitter le territoire français dans un délai :

- de trois mois lorsque la décision est fondée sur un refus de titre de séjour ;
- de six semaines lorsque la décision n'est pas fondée sur un refus de titre de séjour ;
- de quatre-vingt-seize heures lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence avant l'introduction de sa requête ;
- de cent-quarante-quatre heures lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence en cours d'instance ;
- de huit jours lorsque l'étranger est susceptible d'être libéré avant que le juge ait statué.

¹²⁰⁷ Jacqueline **GOURAULT**, J.O. Sénat, 23 juin 2018, n° 58, p. 6553.

¹²⁰⁸ Élise **FAJGELES**, *Rapport fait en nouvelle lecture au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1106 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, n° 1173, p. 84.

¹²⁰⁹ Jean-Michel **CLÉMENT**, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3386 ;

¹²¹⁰ Élise **FAJGELES**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi n° 714 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, n° 857, p. 352.

459. Administration des juridictions. – Afin d’absorber un contentieux nombreux et devant être traité dans des délais limités, les juridictions administratives ont été contraintes d’adapter leur mode d’organisation. Contraindre le délai de jugement revient à tendre le flux du traitement des dossiers, ce qui a amené les tribunaux administratifs à isoler le contentieux des obligations de quitter le territoire pour le répartir sur l’ensemble de leurs formations de jugement indépendamment de leur spécialisation¹²¹¹. Certaines juridictions ont, en plus de cette ventilation entre les chambres, installé des formations de jugement spécialement dédiées à certains contentieux des étrangers. C’est le cas à Lille, à Lyon, à Montreuil et, évidemment compte tenu de l’attribution exclusive du contentieux des visas, à Nantes. À cette organisation s’ajoute la constitution de greffes spécialisés dans le traitement des urgences.

460. Le temps contraint alimente le sentiment de débordement des juridictions administrative par les contentieux des étrangers. La croissance globale et récurrente de ces derniers est en effet renforcée par un effet de renouvellement constant dans le stock des affaires à traiter : *« c’est la part de ces dossiers d’étrangers dans le travail quotidien des magistrats – plutôt que dans l’ensemble de leur charge – qui a augmenté, en raison de la mise en place d’un délai de jugement »*¹²¹². Non seulement les requêtes enregistrées sont plus nombreuses, mais le respect des délais de jugement conduit à les insérer de force dans le rôle des audiences, au détriment d’affaires plus anciennes – et peut-être plus importantes – mais pour lesquelles la seule limite temporelle est celle du délai raisonnable de jugement.

461. Afin d’éviter que la gestion des contentieux des étrangers ne perturbe trop gravement le traitement des autres matières, les juridictions modulent la valeur de ces dossiers au regard de la norme que les magistrats doivent atteindre. Là où un magistrat rapporteur doit en principe traiter huit dossiers par audience, les affaires qui mobilisent le droit des étrangers peuvent obliger à assurer un rendement plus élevé en minorant leur poids

¹²¹¹ Sous réserve de l’organisation retenue dans les tribunaux administratifs qui n’affichent pas en ligne le tableau de répartition des matières entre les chambres, à savoir : Bastia, Besançon, Cergy-Pontoise, Limoges, Melun, Pau, Poitiers, Rouen, Saint-Denis, Strasbourg, Toulouse et Versailles.

¹²¹² Nora **EL QADIM**, « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », *Droit et société*, 2013, n° 84, p. 319.

dans l'accomplissement de la norme. Mme Nora El Qadim relève ainsi qu'au tribunal administratif de Paris, en 2008, « 1 dossier « normal » = 2 dossiers « étrangers » = 3 dossiers « étrangers en juge unique » »¹²¹³. Cette pratique semble généralisée. Le syndicat de la juridiction administrative note par exemple que « des dossiers trop facilement jugés « simples » (étrangers, aide sociale) sont souvent comptés pour 0,5 ou même moins »¹²¹⁴.

462. Il n'en demeure pas moins que ces délais ne sont pas toujours tenus. Le Conseil d'État relève ainsi que le délai moyen de jugement des requêtes dirigées contre des obligations de quitter le territoire est de quatre mois et demi contre trois en principe et que, s'agissant du délai de quatre-vingt-seize heures prévu en cas de rétention, il est en moyenne dépassé de plus de deux jours¹²¹⁵.

463. La contraction du temps contentieux n'affecte pas exclusivement les juridictions mais rejaillit également sur l'organisation des auxiliaires de justice. Le Conseil d'État a notamment été amené à considérer que, si la faculté de demander l'assistance d'un conseil lors d'une rétention n'impliquait pas l'installation d'une permanence d'avocats dans les centres de rétention, elle exigeait que, « compte tenu notamment de la brièveté du délai de recours contentieux en matière de reconduire à la frontière, l'administration mette la disposition des avocats un local permettant la confidentialité de leurs échanges avec les personnes en rétention et équipé des moyens adéquats pour faire usage des voies de recours ouvertes aux intéressés »¹²¹⁶.

B | L'enchevêtrement croissant des délais de recours dans le contentieux de l'éloignement

464. L'instauration de délais spéciaux complexifie à double titre le contentieux de l'éloignement, d'une part en ce qu'elle conduit à multiplier

¹²¹³ Nora **EL QADIM**, « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », *Droit et société*, 2013, n° 84, p. 323.

¹²¹⁴ **SYNDICAT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**, « Plan de sensibilisation charge de travail - Épisode 2 », www.lesja.fr, consulté le 21 août 2022.

¹²¹⁵ **CONSEIL D'ÉTAT**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 24.

¹²¹⁶ **CE**, 4^e et 6^e, 30 déc. 2002, *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, n° 234415, Rec., p. 487.

les régimes applicables et nuit à la lisibilité de la matière, d'autre part en ce qu'elle amène ces différents délais à se croiser, se mêler et, finalement, à s'enchevêtrer. Cette situation se vérifie particulièrement dans le contentieux des obligations de quitter le territoire. L'enchevêtrement des délais de recours découle en effet directement de la nature de l'obligation, qui vise justement à regrouper des actes différents pour qu'ils puissent être contestés ensemble et selon des modalités identiques (1.). La création progressive de différents types d'OQTF a néanmoins ajouté une certaine confusion à la procédure, qui rend la détermination du régime applicable plus délicate (2.).

1. L'effet attractif de l'obligation de quitter le territoire français

465. Extension du régime contentieux. – C'est sa principale caractéristique, l'obligation de quitter le territoire étend son régime contentieux à l'ensemble des actes qui l'accompagnent. Concrètement, cela recouvre cinq possibilités, à savoir la décision relative au séjour, la décision mentionnant le pays de destination, la décision refusant un délai de départ volontaire, et la décision d'interdiction de retour ou de circulation sur le territoire français. Dans chacun de ces cas, la notification simultanée d'une obligation a pour effet de substituer son régime contentieux à celui des autres décisions, qu'il soit de droit commun ou spécial. Essentiellement, cette particularité procédurale a pour effet de réduire le délai de recours associé à ces actes, qui est sinon de deux mois, à l'exception de la décision d'interdiction de retour, dont le délai de contestation de quinze jours est porté à trente lorsqu'elle accompagne une obligation de quitter le territoire ordinaire.

466. Cet effet attractif n'est pas entièrement nouveau. Le régime contentieux de la reconduite à la frontière avait déjà conduit la jurisprudence à unifier les modalités de contestation de certains actes accompagnant un arrêté de reconduite. Ainsi, alors que la décision fixant le pays de destination relève du juge administratif de droit commun¹²¹⁷, il en va autrement lorsqu'elle est contestée concomitamment de l'arrêté de

¹²¹⁷ CE, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Stein*, n° 165322, Rec., tab., p. 835 ; concl. Bertrand DU MARAIS, LPA, 9 août 1995, n° 95, p. 11.

reconduite qu'elle accompagne¹²¹⁸. La solution est la même pour une mesure de rétention, à l'exception du fait que l'effet suspensif du recours ne se transmet pas à cette dernière décision¹²¹⁹.

467. Indifférence de l'indépendance des décisions attaquées. – L'effet attractif de l'obligation de quitter le territoire prévaut indépendamment du lien, ou de l'absence de lien, entre l'obligation et la décision qui l'accompagne. Ainsi, la circonstance que l'OQTF ne soit pas fondée sur le refus de séjour notifié conjointement n'est pas de nature à faire échapper ce dernier au régime contentieux attaché à la mesure d'éloignement. C'est en tout cas la solution retenue par le Conseil d'État en 2017, dans un avis *Mme Toskic*¹²²⁰. La question se posait en effet puisque le Code des étrangers semblait avoir retenu comme règle d'écriture l'énumération successive des décisions susceptibles de voir leur régime contentieux fusionné avec celui de l'obligation de quitter le territoire. Or, l'article L. 614-5¹²²¹ ne cite pas parmi ces actes ceux relatifs au séjour. La raison tient à ce que, dans ce cas, « *le prononcé par l'autorité administrative à l'encontre d'un ressortissant étranger d'une obligation de quitter le territoire français [...] n'est pas subordonné à l'intervention préalable d'une décision statuant sur le droit au séjour de l'intéressé en France* ». Fallait-il en déduire qu'un refus de séjour pris parallèlement à une OQTF mais notifié de conserve continuait à bénéficier du droit processuel commun ? Sans doute pas, même s'il eut été bienvenu du législateur qu'il le précise. Cette solution se justifie par le fait que l'absence initiale de lien entre la décision d'éloignement et celle relative au séjour n'augure pas de la possibilité que l'annulation de l'une ait un effet sur l'autre. En effet, le juge administratif a reconnu dans l'avis *Mme Toskic* que « *si le juge administratif annule le refus de titre de séjour, il lui appartient, s'il est saisi d'un moyen en ce sens, d'apprécier, en égard au motif qu'il retient, si l'illégalité du refus de titre de séjour justifie l'annulation de l'obligation de quitter le territoire français* ». Cette position se comprend aisément dès lors que l'examen de la

¹²¹⁸ CE, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Botos*, n° 164977, Rec., p. 218 ; concl. Bertrand DU MARAIS, LPA, 9 août 1995, n° 95, p. 11 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1996, p. 101.

¹²¹⁹ CE, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Mme Yılmaz*, n° 164880, Rec., p. 216 ; concl. Bertrand DU MARAIS, LPA, 9 août 1995, n° 95, p. 11 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1996, p. 96.

¹²²⁰ CE, 2^e et 7^e, avis, 19 juill. 2017, *Mme Toskic*, n° 408902, Rec., p. 262.

¹²²¹ Article L. 614-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-1 I bis].

légalité du refus de séjour peut révéler l'existence d'un droit à demeurer sur le territoire, qui hypothèque nécessairement la validité d'une décision d'éloignement puisque celle-ci, même si elle ne se fonde pas sur une décision relative au séjour, reste liée à des considérations de même nature.

2. L'effet perturbateur de l'obligation de quitter le territoire

468. Pluralité de motifs. – L'enchevêtrement des délais de recours se manifeste également par la possibilité qu'a l'autorité administrative de faire reposer sa décision sur des fondements multiples, qui ne correspondent pas à un régime juridique identique. C'est notamment le cas lorsque l'obligation de quitter le territoire se fonde à la fois sur le rejet d'une demande d'asile et sur le refus d'un titre de séjour, qui offrent respectivement le bénéfice de quinze jours et de trente jours pour contester l'acte. Confronté à cette hypothèse, le juge avait été conduit à s'interroger d'abord sur sa légalité puis, le cas échéant, sur ses conséquences procédurales, ce qui l'avait amené à saisir le Conseil d'État¹²²² et a débouché sur un avis *M. et Mme Jata* du 28 juin 2019¹²²³. La première question ne posait guère de difficulté en ce sens que rien n'interdisait à l'administration de multiplier ainsi les motifs de sa décision pour autant, évidemment, qu'ils coïncident avec les faits. Il n'y avait pas de logique en effet à considérer comme illégale l'accumulation de deux motifs eux-mêmes légaux pris isolément. La seconde question, celle des conséquences contentieuses du cumul de fondement, présentait davantage d'intérêt. L'alternative offerte au Conseil d'État devait le conduire à faire prévaloir l'un des deux régimes sur l'autre. Pour cela, il a choisi de s'inspirer de l'intention du législateur, dégagée à partir de la loi du 10 septembre 2018 pourtant inapplicable en l'espèce. Cette dernière¹²²⁴ a en effet ajouté aux dispositions relatives aux obligations de quitter le territoire contestables dans un délai de quinze jours, une formule selon laquelle « *la même procédure s'applique lorsque l'étranger conteste une obligation de quitter le territoire fondée sur [le rejet d'une demande d'asile] et une décision relative au*

¹²²² CAA Nancy, 4^e, 27 déc. 2018, *M. et Mme A...*, n° 17NC03013.

¹²²³ CE, 2^e et 7^e, avis, 28 juin 2019, *M. et Mme Jata*, n° 426703, Rec., tab., p. 781.

¹²²⁴ Article 24 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

séjour intervenue concomitamment »¹²²⁵. Le juge administratif en a déduit que le législateur avait entendu, en cas de fondements multiples d'une obligation, aligner le régime contentieux sur le moins disant. Dès lors, le Conseil d'État a fait le choix, dans un souci de simplicité, « *d'unifier le régime avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018* »¹²²⁶ et de faire prévaloir le délai de recours le plus bref. Cette solution n'est pas pleinement satisfaisante.

469. En premier lieu, elle repose sur une interprétation de l'intention du législateur qui n'a rien d'évidente. En indiquant que le délai de recours de quinze jours s'applique également lorsque l'obligation s'accompagne d'un refus de séjour, la loi vise en effet davantage la concomitance d'actes que le cumul de fondements. En vérité, la formulation retenue dans le Code concerne la situation rencontrée dans l'avis *Mme Toskic*¹²²⁷ d'une obligation de quitter le territoire fondée sur le rejet d'une demande d'asile et accompagnée d'un refus de séjour autonome. La lecture des travaux parlementaires confirme cette lecture, en ce que la nouvelle disposition concerne les « *décisions concomitantes statuant sur des demandes parallèles de séjour et au titre de l'asile* »¹²²⁸ et vise à ce que le juge « *statue par une seule décision sur les deux contestations* »¹²²⁹. Il s'agit donc bien et uniquement d'affirmer que la seule notification simultanée d'un refus de séjour ne perturbe pas la procédure contentieuse propre aux obligations prises sur un fondement différent, ce dont le juge s'était déjà assuré par l'avis *Mme Toskic*. Concluant sous *M. et Mme Jata*, le rapporteur public ne s'y trompait d'ailleurs pas et prenait la peine de préciser que cette disposition « *formellement, n'inclut pas l'hypothèse de l'OQTF prise sur un double fondement* »¹²³⁰. Il en déduit pourtant

¹²²⁵ Article L. 614-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-1 I bis].

¹²²⁶ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, avis, 28 juin 2019, *M. et Mme Jata*, n° 426703, Rec., tab., p. 781, inédites.

¹²²⁷ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 19 juill. 2017, *Mme Toskic*, n° 408902, Rec., p. 262.

¹²²⁸ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 464 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, n° 552, p. 191.

¹²²⁹ Élise **FAJGELES**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi n° 714 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, n° 857, p. 350.

¹²³⁰ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, avis, 28 juin 2019, *M. et Mme Jata*, n° 426703, Rec., tab., p. 781, inédites.

que le législateur « a entendu unifier [...] le traitement de tous les demandeurs d'asile s'étant en outre fait refuser le séjour ». Cette interprétation ne va pourtant pas de soi dans la mesure où les deux situations ne sont pas parfaitement comparables. Dans l'hypothèse d'un cumul d'actes, il s'agit en effet simplement d'une manifestation de l'effet attractif de l'obligation de quitter le territoire. En revanche, dans l'hypothèse d'un cumul de fondements, il ne s'agit pas d'une simple décision concomitante mais d'une décision sur laquelle l'autorité administrative a décidé de cofonder son acte d'éloignement. Le refus de séjour n'a pas ici le caractère d'extranéité qui expliquait qu'il soit sans influence sur la procédure contentieuse dans l'avis *Mme Toskic*. Il n'est donc pas certain que la loi constitue un obstacle insurmontable à envisager différemment le régime contentieux applicable en cas de cumul de fondements au sein d'une obligation de quitter le territoire.

470. En second lieu, l'avis ne résout pas le problème plus général du délai de recours applicable aux obligations pris sur des fondements multiples. En choisissant de faire reposer sa décision sur une disposition spécifique aux demandeurs d'asile déboutés, le Conseil d'État exclut toute généralisation de sa solution aux autres hypothèses de cumul de fondements. Or, les différents cas permettant à l'administration de prendre une obligation de quitter le territoire autonome n'excluent pas nécessairement l'existence parallèle d'une demande de titre de séjour. Rien n'interdit en effet le prononcé d'une mesure d'éloignement fondée à la fois sur un refus de titre de séjour et sur une entrée ou un maintien irrégulier sur le territoire français. S'il était saisi de ce cas de figure, il y a fort à parier que le Conseil d'État opterait, par souci de cohérence, pour une solution identique à celle retenue dans l'avis *M. et Mme Jata* et ferait primer le délai de recours le plus court sur celui le plus long. Toutefois, cette solution reposant sur des fondements fragiles, il est permis de rechercher ailleurs une réponse. Du point de vue du requérant, il est évident que tout plaide en faveur du délai de recours le plus long. M. Guillaume Odinet concède d'ailleurs qu'il « y aurait même une certaine logique [...] à ce que le régime contentieux le moins dérogatoire, qui peut être regardé comme le plus favorable au demandeur, prime en cas d'application concurrente des deux régimes »¹²³¹. Du point de vue de

¹²³¹ Guillaume ODINET, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, avis, 28 juin 2019, *M. et Mme Jata*, n° 426703, Rec., tab., p. 781, inédites.

l'administration, la question se pose autrement. Si le législateur a choisi d'instaurer des délais de recours différents selon les motifs d'une obligation de quitter le territoire, c'est bien parce qu'il associe à certains de ces motifs un caractère d'urgence plus marqué. Dès lors, l'on pourrait concevoir que le droit processuel s'adapte aux exigences de l'action administrative et traduise ces dernières en faisant prévaloir le délai le plus court. Pourtant, en choisissant de fonder son acte tant sur un fondement qui exigerait normalement une résolution rapide que sur des considérations permettant un dénouement plus tardif, l'autorité administrative dilue quelque peu le sentiment d'urgence qui aurait pu lui être associé au profit d'une consolidation de sa base légale. En effet, l'adjonction du fondement tiré du refus de titre de séjour renforce nécessairement l'acte en ce sens que sa légalité n'est plus strictement conditionnée à celle de son premier motif, celui-ci pouvant être neutralisé au sens de la jurisprudence *Dame Perrot*¹²³². Le choix de cumuler au sein d'un même acte deux motifs susceptibles, pris individuellement, de fonder l'acte légalement réduit donc le risque de voir l'acte annulé. D'ailleurs, l'autorité administrative n'a rien à perdre à ajouter à une décision d'éloignement fondée initialement sur un refus de titre de séjour un second motif tiré du rejet d'une demande d'asile ; elle a au contraire tout à y gagner puisque ce dernier motif lui permet de réduire de quinze jours le délai de recours. Ainsi, en retenant le délai de recours le plus bref, le Conseil d'État offre à l'administration de choisir le délai de recours qui lui sera applicable, ce qui ne peut guère être considéré comme une solution satisfaisante.

II | L'instauration progressive de délais spéciaux en dehors du contentieux de l'éloignement

471. En dehors de ce qui constitue strictement le contentieux de l'éloignement, de nombreuses décisions sont soumises à des délais de recours abrégés au nom de considérations très diverses. Ces actes se distinguent d'ailleurs eux-mêmes assez fortement les uns des autres et ne se rejoignent qu'à travers leur caractère extérieur à l'éloignement (**B.**), caractère d'autant moins marqué que certains en constituent simplement l'accessoire (**A.**).

¹²³² CE, ass., 12 janv. 1968, *Dame Perrot*, n° 70951, Rec., p. 39 ; voir *infra* n° 1206 et s.

A | Les actes accessoires à l'éloignement

472. Rétenion. - Avant d'être confié à l'autorité judiciaire par la loi du 7 mars 2016¹²³³, le contentieux des mesures de rétention administrative n'a pas échappé à la tendance générale à la réduction des délais de recours. Le recours dirigé contre la décision de placement en rétention a pourtant longtemps été enserré dans un délai de deux mois. La mise en perspective de ce régime avec le délai particulièrement bref d'intervention du juge judiciaire a conduit à ce que le recours devant ce dernier soit « *souvent considéré par l'étranger comme le stade de la procédure où il peut contester la mesure de placement en rétention dont il fait l'objet alors même que cette contestation est en réalité du ressort du juge administratif* »¹²³⁴. Il est vrai que ce régime contentieux « *présentait peu d'intérêt pour le requérant puisque le juge administratif statuait fréquemment après que la rétention ait pris fin* »¹²³⁵. Cette situation a amené le législateur de 2011 à opérer l'inversion des rôles entre le juge administratif et son homologue judiciaire en raccourcissant significativement le délai d'intervention du premier tout en rallongeant celui du second¹²³⁶. Le requérant ne pouvait donc plus contester la légalité de son placement en rétention administrative que pendant quarante-huit heures¹²³⁷. Peu combattue à l'Assemblée nationale, qui critique davantage le retard apporté au contrôle du juge des libertés et de la détention, la disposition s'attire les louanges du Gouvernement, qui y voit la création d'« *un véritable recours efficace contre la décision de placement en rétention prise par le préfet* »¹²³⁸.

473. Assignation à résidence. - L'assignation à résidence de courte durée fait également l'objet d'un délai abrégé. À la différence de l'assignation à résidence de longue durée¹²³⁹, qui est contestable dans le

¹²³³ Voir *supra* n° 127 et s.

¹²³⁴ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 27, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 239, p. 34.

¹²³⁵ Henri **LABAYLE**, « La loi relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité du 16 juin 2011 réformant le droit des étrangers », RFDA, 2011, p. 949.

¹²³⁶ Voir *supra* n° 124 et s.

¹²³⁷ Article 48 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹²³⁸ Philippe **RICHERT**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1109.

¹²³⁹ Article L. 731-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 561-1].

délai de droit commun, l'assignation à résidence de courte durée¹²⁴⁰ ne peut faire l'objet, depuis la loi de 2011¹²⁴¹, que d'un recours dans un délai de quarante-huit heures¹²⁴², sauf lorsque l'assignation accompagne un arrêté d'expulsion ou une interdiction, judiciaire ou administrative, du territoire. Ce délai s'explique par le fait que ce type d'assignation à résidence constitue une véritable alternative à la rétention et en suit assez logiquement le régime. Le transfert de compétence en matière de rétention au profit de l'autorité judiciaire ne s'étant pas étendu aux mesures d'assignation à résidence¹²⁴³, ce régime reste pleinement applicable. Lors de l'examen du projet de loi de 2011, certains sénateurs s'étaient émus de ce que le recours prévu par le texte était exclusif aux assignations de courte durée et avaient souhaité en étendre le bénéfice à celles de longue durée, craignant que l'absence de disposition spéciale ne « *prive l'étranger assigné à résidence d'un droit de recours contre la décision d'assignation* »¹²⁴⁴, ce qui n'est bien sûr pas le cas.

474. Incidence d'une mesure privative de liberté. – Bien que le contentieux de la rétention ne relève plus de la justice administrative, cette procédure n'en produit pas moins des effets sur le régime applicable aux actes dont elle constitue l'accessoire. L'existence d'une mesure de rétention ou d'assignation à résidence modifie en effet le délai de recours contre la décision d'éloignement qu'elle vise à mettre en œuvre. Sur ce fondement, le Conseil d'État a cherché à identifier le régime contentieux auquel devaient se rattacher les décisions de transfert des demandeurs d'asile, notamment lorsqu'ils font l'objet d'une mesure de privation de liberté.

475. Le premier état de sa jurisprudence se concrétise dans un avis *Ayari* du 29 octobre 2012¹²⁴⁵, qui procède à l'unification de l'ensemble des

¹²⁴⁰ Article L. 731-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 561-2].

¹²⁴¹ Article 48 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹²⁴² Article L. 732-8 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

¹²⁴³ Voir *supra* n° 111 et s.

¹²⁴⁴ Claude **DOMEIZEL**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1111.

¹²⁴⁵ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 29 octobre 2012, *Ayari*, n° 360584, Rec., p. 370

mesures d'éloignement assorties de mesures de privation de liberté sous l'égide de l'ancien article L 512-1 III du Code des étrangers, qui est ainsi applicable « *quelle que soit la mesure d'éloignement, autre qu'un arrêté d'expulsion, en vue de l'exécution de laquelle le placement en rétention ou l'assignation à résidence ont été pris, y compris en l'absence de contestation de cette mesure* ». Le délai de recours est alors de quarante-huit heures. Cette interprétation n'allait pas de soi, car l'article en question a une portée délimitée par son texte, qui prévoit que le recours de quarante-huit heures prévu pour les mesures de rétention et d'assignation à résidence « *peut être également dirigé contre l'obligation de quitter le territoire français et contre la décision refusant un délai de départ volontaire, la décision mentionnant le pays de destination et la décision d'interdiction de retour sur le territoire français qui l'accompagnent le cas échéant, lorsque ces décisions sont notifiées avec la décision de placement en rétention ou d'assignation* ». L'unification du délai de recours impliquait donc de faire entrer dans le champ de l'article des mesures d'éloignement qui ne s'y trouvaient pas. Le Conseil d'État pouvait toutefois se fonder sur l'absence d'indication contraire du législateur pour considérer qu'il lui appartenait de corriger cette omission *praeter legem*, ce qu'il n'a pas hésité à faire à propos des décisions de transfert des demandeurs d'asile¹²⁴⁶.

476. La situation était plus problématique s'agissant particulièrement des mesures de réadmission. En effet, l'article les concernant¹²⁴⁷ dérogeait expressément à l'ancien article L. 512-1. L'alignement du contentieux des mesures de réadmission sur celui de l'obligation de quitter le territoire se heurtait donc au risque d'une interprétation *contra legem*, qui devrait normalement impliquer davantage d'hésitation de la part du juge. Celui-ci a tiré les conséquences de cet avis en reconnaissant l'applicabilité de cette procédure aux décisions de transfert lorsqu'elles sont assorties d'une mesure privative de liberté, en considérant « *qui entend contester une mesure de remise aux autorités d'un État membre de l'Union européenne, accompagnée d'un placement en rétention administrative dont il est l'objet, de saisir le juge administratif*

¹²⁴⁶ CE, 2^e et 7^e, 6 oct. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Duraki*, n° 381573, Rec., tab., p. 704.

¹²⁴⁷ Ancien article L. 531-1 I du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

sur le fondement des dispositions du III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile »¹²⁴⁸.

477. Le législateur a ultérieurement consacré cette solution en prévoyant, dans la loi du 29 juillet 2015, qu'une décision de transfert était contestable dans un délai de quarante-huit heures lorsqu'elle était accompagnée d'une mesure de rétention. Le juge doit également statuer dans un délai de soixante-douze heures, en dépit d'une tentative de certains parlementaires de le porter à sept jours¹²⁴⁹.

B | Les actes extérieurs à l'éloignement

478. **Octroi de la protection internationale. Délai de recours** – C'est dans le droit de l'asile qu'émerge pour la première fois un délai de recours spécifique dans les contentieux des étrangers. La loi du 25 juillet 1952¹²⁵⁰ dispose en effet, dans son article 5, que « *le droit de recours doit être exercé dans le délai d'un mois* » à l'encontre des refus de l'OFPRA de reconnaître la qualité de réfugiés ou « *dans le délai d'une semaine* » à l'encontre du refoulement, de l'expulsion ou des restrictions de déplacement prononcés à l'encontre d'un réfugié, qui ne donnent lieu qu'à un avis de la commission des recours. Absents du projet de loi originel, ces délais dérogatoires ont été introduits dès la première lecture par un amendement de Daniel Mayer, soutenu par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale qui admet : « *Une idée me paraît juste et son expression nécessaire : la fixation d'un délai d'intervention. Ce délai doit être, à mon avis, beaucoup plus bref en matière d'expulsion que dans le cas de la détermination de la qualité de réfugié* »¹²⁵¹. Le débat ne se poursuit pas davantage sur le principe de délais spécifiques et rien ne vient très clairement justifier l'instauration par principe d'un délai raccourci. Tout au plus, le délai très bref mis en place pour les mesures liées à l'entrée et au séjour des réfugiés s'explique-t-il par le caractère exceptionnel d'une telle procédure. Le rapporteur rappelle en effet que « *les mesures de*

¹²⁴⁸ **CE**, sect., 30 déc. 2013, *M. Bashardost*, n° 367533, Rec., p. 364 ; obs. Laurent **ERSTEIN**, JCP A, 2014, actu. n° 68 ; note Gaëlle **MARTI**, JCP A, 2014, n° 51-52, comm. n° 2368.

¹²⁴⁹ Esther **BENBASSA**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5040.

¹²⁵⁰ **Loi n°52-893 du 25 juillet 1952** portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.

¹²⁵¹ Jacques **FONLUPT-ESPÉRABER**, J.O. A.N., 5 juill. 1952, n° 66, p. 3531.

refoulement ou de refus d'accueil ne relèvent, à aucun moment, d'aucune espèce de contentieux [mais] tout au plus d'une intervention possible du représentant de la nation dont l'étranger est le ressortissant » et que, « *quant aux mesures d'expulsion, elles relèvent du contentieux du Conseil d'État, mais uniquement en ce qui concerne la régularité de la forme* »¹²⁵². D'ailleurs, le recours devant la commission n'est pas véritablement juridictionnel et est plutôt conçu comme « *une sorte de recours* »¹²⁵³ administratif. Les débats au Conseil de la République mettent ainsi en avant son caractère exorbitant, à juste titre s'agissant d'un avis consultatif et facultatif, rendu uniquement à la demande de l'intéressé au terme d'un recours suspensif. En revanche, le délai choisi pour contester les décisions de l'Office relatives à la reconnaissance de la qualité de réfugié ne fait l'objet d'aucun débat. À défaut de dispositions contraires, le délai pour se pourvoir en cassation contre la décision de la Commission est logiquement de deux mois.

479. Ces délais demeurent inchangés jusqu'à la loi du 10 décembre 2003¹²⁵⁴, dont l'article 4 fait disparaître toute référence au délai de recours d'un mois contre les décisions de l'OFPRA. Il s'agit pourtant moins de modifier le délai que de lui ôter sa valeur législative, le rapporteur du texte au Sénat considérant qu'une telle question devrait « *plutôt ressortir à la compétence réglementaire* »¹²⁵⁵, ce que le Conseil constitutionnel n'a pu que confirmer en écartant le grief d'incompétence négative soulevé par l'opposition¹²⁵⁶. La loi renvoie d'ailleurs, dans son article 10, à un décret en Conseil d'État le soin de préciser « *les conditions d'exercice des recours prévus* », ce qui sera fait à travers le décret du 14 août 2004¹²⁵⁷, qui ne fait

¹²⁵² Jacques **FONLUPT-ESPÉRABER**, J.O. A.N., 5 juill. 1952, n° 66, p. 3533.

¹²⁵³ Michel **DEBRÉ**, J.O. C.R., 11 juill. 1952, n° 54, p. 1626.

¹²⁵⁴ **Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003** modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

¹²⁵⁵ Jean-René **LECERF**, J.O. Sénat, 24 oct. 2003.

¹²⁵⁶ **Cons. const.**, 4 déc. 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, n° 2003-485 DC ; note Dominique **CHAGNOLLAUD**, LPA, 2004, n° 38, p. 3 ; note Laurent **DOMINGO**, RFDC, 2004, p. 336 ; note Olivier **LE BOT**, D., 2004, p. 1279 ; note François **LUCHAIRE**, RDP, 2004, p. 565 ; note Dominique **TURPIN**, D., 2004, p. 1034 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, n° 25, p. 3 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, n° 26, p. 12 ; chron. Laurence **BAGHESTANI-PERREY**, Michel **VERPEAUX**, Bertrand **MATHIEU**, Laetitia **JANICOT**, LPA, 2004, n° 258, p. 5.

¹²⁵⁷ **Décret n° 2004-814 du 14 août 2004** relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés.

que remplacer sur ce point un précédent décret de 1953¹²⁵⁸. Outre qu'il réitère dans son article 19 le délai d'un mois pour les recours formés contre les décisions de l'OFPRA prises en matière de reconnaissance de la qualité de réfugié, le décret distingue de ces hypothèses les « *recours en révision dans le cas où il est soutenu que la décision de la commission a résulté d'une fraude* ». Ces derniers bénéficient en effet du délai de droit commun de deux mois. Codifiés sur ce point¹²⁵⁹, les délais ont été répartis dans des dispositions différentes du Code en 2013¹²⁶⁰, qu'il s'agisse du délai de deux mois pour les recours en révision¹²⁶¹ ou du délai d'un mois pour les recours en rectification d'erreur matérielle¹²⁶² et les recours dirigés contre les décisions de l'OFPRA¹²⁶³. Par référence à l'ancien article R. 733-7 du Code des étrangers, l'ensemble de ces délais étaient augmentés d'un mois pour former un recours depuis l'outre-mer, équivalent du délai de distance existant en droit commun. Ce délai a progressivement disparu, neutralisé d'abord pour la Guyane en 2018¹²⁶⁴, à titre expérimental, puis supprimé pour l'ensemble des collectivités par l'abrogation de l'alinéa idoine en 2019¹²⁶⁵, sans que les articles R. 733-36 et R. 733-37 cessent pour autant de s'y rapporter jusqu'à la recodification, ce qui démontre une nouvelle fois les mérites des rédactions par référence. Cette évolution a donc pour objet et pour effet de supprimer le délai de distance applicable à l'outre-mer en matière d'asile. Il est vrai qu'elle se place dans la continuité de la jurisprudence, le juge administratif ayant déjà eu l'occasion d'affirmer qu'en l'absence de texte spécifique, de tels délais n'étaient pas applicables

¹²⁵⁸ Article 20 du **décret n° 53-377 du 2 mai 1953** relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides.

¹²⁵⁹ Article R. 532-12 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-9].

¹²⁶⁰ Article 1 du **décret n° 2013-751 du 16 août 2013** relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

¹²⁶¹ Article R. 562-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-36].

¹²⁶² Article R. 532-68 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-37].

¹²⁶³ Article R. 532-10 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-7].

¹²⁶⁴ Article 1^{er} du **décret n° 2018-385 du 23 mai 2018** portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane.

¹²⁶⁵ Article 2 du **décret n° 2019-1329 du 9 décembre 2019** portant adaptation de certaines dispositions relatives aux modalités de traitement des demandes d'asile dans les Antilles et en Guyane et modifiant les règles de recours contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans les collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

aux requêtes déposées devant l'ancienne Commission des recours¹²⁶⁶. Certes, un tel délai ne procède d'aucun principe général¹²⁶⁷ et dépend du bon vouloir du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'État a d'ailleurs considéré que sa suppression pour la Guyane par le décret de 2018 ne méconnaissait pas le droit à un recours effectif¹²⁶⁸, « *compte tenu des possibilités de saisine de la CNDA par télécopie et de la possibilité de régulariser cette saisine par courrier jusqu'à la clôture de l'instruction écrite* »¹²⁶⁹. Reste que sa disparition témoigne bien de la logique d'effacement de la justice administrative afin de poursuivre l'objectif, clairement affiché, d'un « *traitement plus rapide des demandes d'asile* »¹²⁷⁰. Les décisions de la Cour peuvent toujours faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans le délai de droit commun¹²⁷¹, qui inclut donc le délai de distance¹²⁷².

480. Paradoxalement, le délai d'un mois pour contester les décisions de l'Office est réintégré dans la loi dès 2006¹²⁷³ et codifié¹²⁷⁴, face à la volonté du comité interministériel de contrôle de l'immigration de procéder à « *une réduction d'un mois à 15 jours du délai de recours devant la CRR* »¹²⁷⁵. Un amendement de l'opposition est déposé à cette occasion, selon lequel « *à peine d'irrecevabilité, ces recours doivent être exercés dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision de l'office* »¹²⁷⁶ mais est immédiatement rejeté par la majorité, le rapporteur considérant que le délai d'un mois « *permet d'ouvrir la voie du recours devant la commission, sachant que l'on a d'ores et déjà connaissance*

¹²⁶⁶ CE, 9^e et 10^e, 28 avr. 2000, *Pinto Martinez*, n° 200389, Rec., tab., p. 1047.

¹²⁶⁷ CE, sect., 12 déc. 1958, *Levoir*, Rec., p. 637 ; concl. Guy BRAIBANT, D., 1959, p. 6 ; chron. Michel COMBARNOUS, Jeab-Michel GALABERT, AJDA, 1959, p. 34.

¹²⁶⁸ CE, 2^e et 7^e, 6 nov. 2019, *Syndicat CGT OFPRA – La Cimade et autres*, n° 422207, Rec., tab., p. 527.

¹²⁶⁹ Sophie ROUSSEL, concl. sous CE, 2^e et 7^e, 6 nov. 2019, *Syndicat CGT OFPRA*, n° 422207, Rec., tab., p. 527, inédites.

¹²⁷⁰ Objet du **décret n° 2018-385 du 23 mai 2018** portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane.

¹²⁷¹ Article R. 532-67 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-35].

¹²⁷² Article R. 821-2 du **Code de justice administrative**.

¹²⁷³ Article 94 de la **loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006** relative à l'immigration et à l'intégration.

¹²⁷⁴ Article L. 532-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 731-2].

¹²⁷⁵ Patrick STEFANINI, Audition du 22 février 2006 par la commission d'enquête sur l'immigration de l'Assemblée nationale.

¹²⁷⁶ Monique CERISIER-BEN GUIGA, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4900.

des décisions de première instance], et] *laisse donc le temps de former cet appel* »¹²⁷⁷. Ainsi, en cherchant à se « *prémunir contre le raccourcissement du délai* »¹²⁷⁸, le législateur a conduit à faire coexister une règle identique dans deux textes de valeur différente, itération qui, pour fréquente qu'elle soit, n'en est pas satisfaisante pour autant. Cela n'a d'ailleurs pas empêché l'Assemblée nationale de tenter de ramener ce délai de recours à quinze jours en 2007¹²⁷⁹ en considérant que « *le délai actuel contribue à l'allongement de la durée globale des procédures d'instruction des demandes d'asile* »¹²⁸⁰, tentative repoussée par le Sénat au motif que « *réduire de moitié ces délais aboutirait en fait à rendre le recours pratiquement impossible* »¹²⁸¹ et abandonnée en commission mixte paritaire.

481. Les travaux relatifs à la loi de 2018¹²⁸² constituent une nouvelle occasion, infructueuse, de ramener le délai de recours d'un mois à quinze jours. Prévue à l'article 6 du projet de loi, « *dans l'objectif de réduction des délais d'instruction* »¹²⁸³, cette réduction du délai est relativisée par ses principaux promoteurs, qui rappellent les possibilités de prorogation du délai¹²⁸⁴ et de dépôt d'une requête sommaire¹²⁸⁵. À ce propos, le Conseil d'État, avait considéré « *qu'un tel délai de quinze jours, qui peut être couplé avec un délai de même durée, interruptif du premier, pour demander l'aide juridictionnelle, et n'interdit pas de compléter la motivation en fait et en droit du recours, comme de produire des pièces nouvelles, après son expiration et jusqu'à la clôture de l'instruction, peut être regardé comme « raisonnable »* »¹²⁸⁶ au sens du droit de l'Union. Sans surprise, les parlementaires se montrent plus sévères quant à l'opportunité d'une telle

¹²⁷⁷ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4901.

¹²⁷⁸ Bernard **FRIMAT**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4901.

¹²⁷⁹ Article 9 ter du **projet de loi n° 26 du 19 sept. 2007** relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile voté en première lecture à l'Assemblée nationale, qui deviendra la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

¹²⁸⁰ Thierry **MARIANI**, J.O. A.N., 20 sept. 2007, n° 42, p. 2309.

¹²⁸¹ Hugues **PORTELLI**, J.O. Sénat, 3 oct. 2007, n° 46, p. 3515.

¹²⁸² **Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹²⁸³ Exposé des motifs du **projet de loi n° 714 du 21 février 2018** pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif.

¹²⁸⁴ Stéphane **MAZARS**, J.O. A.N., 20 avr. 2018, n° 41, p. 3265.

¹²⁸⁵ Gérard **COLLOMB**, J.O. A.N., 20 avr. 2018, n° 41, p. 3267.

¹²⁸⁶ **CE**, ass., 15 fév. 2018, *Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° 394206, p. 6.

évolution et critiquent une « réduction drastique des délais »¹²⁸⁷, « une dégradation du droit de recours et un affaiblissement des droits de la défense »¹²⁸⁸. C'est parfois le caractère dérogoire même du délai qui est contesté, les parlementaires dénonçant « une aggravation de la sortie du droit commun »¹²⁸⁹ et le délai initial d'un mois « puisque le délai de droit commun en matière administrative est de deux mois »¹²⁹⁰. Les sénateurs ne se montrent pas plus indulgents avec cette idée et estiment que le délai retenu en 1952 constitue « un minimum »¹²⁹¹, a fortiori « sachant que le délai d'un mois était déjà dérogoire par rapport au délai de recours de droit commun »¹²⁹². Par ailleurs, le dispositif est jugé inefficace et certains parlementaires craignent que « les quinze jours gagnés grâce à la réduction du délai de recours ne soient perdus ensuite dans la phase d'instruction, puisque la procédure sera en quelque sorte suspendue à la présentation du mémoire complémentaire »¹²⁹³ et qu'il n'y ait « pas de gain majeur à attendre de la réduction du délai de recours devant la CNDP »¹²⁹⁴. Le Sénat supprime ainsi une ultime fois le délai de quinze jours, lequel n'est pas réintroduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'échec de la Commission mixte paritaire.

482. Finalement, les délais de recours devant la Cour nationale du droit d'asile font l'objet, en dépit de leur caractère dérogoire, d'assez peu de débats. Le législateur s'inquiète peu de la question et, en tout cas, ne justifie jamais véritablement l'instauration de règles spéciales, se bornant à constater que le délai d'un mois semble suffisant sans jamais expliciter en quoi il serait nécessaire. Inchangé depuis 1952, il fait néanmoins preuve d'une remarquable stabilité, ce qui est loin d'être la norme en contentieux des étrangers et tout particulièrement en termes de délais.

483. Octroi de la protection internationale. Délais de jugement. – Alors qu'initialement, le travail du juge de l'asile n'était enserré dans aucun délai spécifique, le législateur a décidé de contraindre dans le temps

¹²⁸⁷ Laurence DUMONT, J.O. A.N., 20 avr. 2018, n° 41, p. 3262.

¹²⁸⁸ Jeanine DUBIÉ, J.O. A.N., 20 avr. 2018, n° 41, p. 3264.

¹²⁸⁹ Elsa FAUCILLON, J.O. A.N., 20 avr. 2018, n° 41, p. 3265.

¹²⁹⁰ Nadia ESSAYAN, J.O. A.N., 20 avr. 2018, n° 41, p. 3264.

¹²⁹¹ Jean-Yves LECONTE, J.O. Sénat, 21 juin 2018, n° 56, p. 6343.

¹²⁹² Richard YUNG, J.O. Sénat, 21 juin 2018, n° 56, p. 6342.

¹²⁹³ Philippe BAS, J.O. Sénat, 21 juin 2018, n° 56, p. 6345.

¹²⁹⁴ François-Noël BUFFET, J.O. Sénat, 21 juin 2018, n° 56, p. 6347.

l'examen des requêtes. Le Code des étrangers¹²⁹⁵ prévoit deux délais de jugement différents : un délai de cinq mois en procédure normale et un délai de cinq semaines en procédure accélérée. Cette évolution a été introduite la loi du 29 juillet 2015¹²⁹⁶ et s'inscrit dans « *une démarche volontariste de réduction des délais de procédure* »¹²⁹⁷.

484. La procédure normale ne soulève guère d'objection, sinon une proposition isolée d'étendre le délai d'un mois supplémentaire¹²⁹⁸. En revanche, la procédure accélérée fait l'objet d'une multitude d'amendements visant à rallonger le délai de jugement pour le porter à six semaines¹²⁹⁹, à sept semaines¹³⁰⁰, « *soit à huit soit à douze semaines* »¹³⁰¹, à trois mois¹³⁰². Ces amendements ne sont pas votés au motif – un peu obscur – qu'ils constitueraient « *une excuse pour ne pas [donner à la Cour] les moyens d'assumer ses missions et de respecter les délais* »¹³⁰³ et qu'ils contreviendraient à l'objectif initial de contraction du temps juridictionnel¹³⁰⁴.

485. Ces délais ne sont, comme les autres du même type, pas prescrits à peine de nullité ou de dessaisissement¹³⁰⁵.

486. Refus d'entrée. – Le refus d'entrée en France a fait l'objet de plusieurs évolutions depuis la création de son régime. Si le refus d'entrée opposé à un étranger ne fait en principe pas courir un délai particulier, la situation est différente lorsque cet étranger demande l'asile en France. Cela n'a pas toujours été le cas et le recours dirigé contre un refus d'admission

¹²⁹⁵ Article L. 532-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 731-2].

¹²⁹⁶ Article 17 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

¹²⁹⁷ Sandrine **MAZETIER**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république de sur le projet de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile*, 2014, n° 2407, p. 226.

¹²⁹⁸ Esther **BENBASSA**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5024.

¹²⁹⁹ Chantal **GUITTET**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10082.

¹³⁰⁰ Jean-Yves Leconte, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5025.

¹³⁰¹ Jeanine **DUBIÉ**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10082.

¹³⁰² Esther **BENBASSA**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5024.

¹³⁰³ Sandrine **MAZETIER**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10082.

¹³⁰⁴ George **PAU-LANGEVIN**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5026.

¹³⁰⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 16 oct. 2019, *Mme de Rossi Randriamampianina*, n° 423478, Rec., tab., p. 578.

à la frontière est longtemps demeuré un simple recours en annulation devant le juge administratif. Le législateur a tiré les conclusions de l'incompatibilité du régime précédent avec le droit européen des droits de l'Homme¹³⁰⁶ en instituant un recours spécial par la loi du 20 novembre 2007¹³⁰⁷. Initialement, le projet de loi prévoyait d'instituer un référé-liberté spécial, suspensif de plein droit s'il était exercé dans un délai de vingt-quatre heures, non-suspensif s'il était exercé ultérieurement. Le délai de vingt-quatre heures prévu par le projet de loi¹³⁰⁸ ne s'assimilait en effet pas exactement à un véritable délai de recours en ce qu'il n'était présenté, dans la lettre du texte, que comme le délai dans lequel un caractère suspensif était reconnu au recours : « *La décision de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile ne peut donner lieu à une mesure d'éloignement avant l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de cette décision ou, si l'étranger a introduit à l'encontre de cette décision, pendant ce délai, une demande de référé sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, avant qu'il ait été statué sur sa demande* ». Rien n'aurait donc interdit, en théorie, au requérant d'introduire une demande de référé-liberté au-delà du délai de vingt-quatre heures, même s'il est probable que le juge administratif aurait su surmonter ce qui n'est finalement qu'une maladresse d'écriture, l'exposé des motifs du projet de loi indiquant bien que, dans l'esprit du législateur, « *la présentation du recours est encadrée dans un délai très bref de vingt-quatre heures suivant la notification du refus d'asile* ». Une telle solution n'a de toute manière pas été retenue, et c'est un recours suspensif au fond qui a été choisi par voie d'amendement, exclusif de tout autre et devant être exercé, clairement cette fois-ci, dans un délai de vingt-quatre heures. Différents sous-amendements sont déposés à cette occasion, visant à mettre en place un délai de « *deux jours ouvrables* » ou de « *quatre-vingt-seize heures* », mais sont rejetés au motif, selon le rapporteur, que « *le quadruplement du délai de recours conduirait à maintenir jusqu'à vingt-cinq jours l'étranger en zone d'attente* » et qu'« *un délai de vingt-quatre heures est suffisant pour saisir le juge dans le cadre d'une procédure d'urgence, d'autant que le refus d'entrée est assorti d'une information en ce sens* »¹³⁰⁹. Difficile de douter, pourtant, que « *la barrière du langage et le stress offrent tous les risques de rendre pratiquement impossible l'exercice si rapide d'un recours suspensif*

¹³⁰⁶ Voir *infra* n° 731 et s.

¹³⁰⁷ Article 24 de la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ; note Olivier LECUCQ, AJDA, 2008, p. 141.

¹³⁰⁸ Article 6 du **projet de loi n° 57 du 4 juillet 2007** relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

¹³⁰⁹ Thierry MARIANI, J.O. A.N., 20 sept. 2007, n° 42, p. 2301.

par un demandeur d'asile à la frontière »¹³¹⁰. Encore une fois, c'est le Sénat qui rallonge ce délai en le portant à quarante-huit heures, dans l'objectif d'atteindre « *une unité de procédure et une visibilité meilleure pour tout le monde* »¹³¹¹, délai retenu par le texte issu de la commission mixte paritaire et inscrit depuis dans le Code des étrangers¹³¹². Le délai d'appel, informulé dans le texte initial, est fixé par le Sénat à quinze jours, les demandes de l'opposition tendant à le faire passer à un mois, de façon à « *aligner le délai de l'appel que la commission souhaite créer sur le délai d'appel contre l'arrêté de reconduite à la frontière* »¹³¹³, étant rejetées sans davantage d'explications.

487. L'institution par la loi d'un délai de recours de quarante-huit heures n'épuise pourtant pas la question de la compatibilité de ce régime avec le droit européen des droits de l'Homme. Le comité des ministres du Conseil de l'Europe a ainsi marqué à plusieurs reprises son attachement à l'instauration de voies de recours suffisamment effectives, en rappelant notamment que « *le délai d'exercice du recours ne doit pas être déraisonnablement court* »¹³¹⁴. La portée de ce vœu doit toutefois être relativisée en ce qu'il se réfère, pour caractériser un délai déraisonnablement court, à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme *Jabari c. Turquie*¹³¹⁵, dans lequel elle considère, à propos d'un délai de cinq jours, que « *l'application automatique et mécanique d'un délai aussi bref pour soumettre une demande d'asile doit être jugée incompatible avec la protection de la valeur fondamentale consacrée par l'article 3 de la Convention* ». Il ne s'agit toutefois pas d'un véritable délai de recours mais du délai de présentation d'une demande d'asile dont le dépassement avait conduit le juge à rejeter la requête au fond. Le Conseil de l'Europe n'en demeure pas moins critique au regard du délai prévu par le Code et rappelle qu'« *une première question quant à l'efficacité en pratique du recours tient à son bref délai d'exercice* »¹³¹⁶, tout en relevant « *les doutes relatifs à la brièveté du*

¹³¹⁰ Jean-Pierre MARGUÉNAUD, « Le droit de demander asile à la frontière », D., 2007, p. 2780.

¹³¹¹ François-Noël BUFFET, J.O. Sénat, 5 oct. 2007, n° 48, p. 3699.

¹³¹² Article L. 352-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-9].

¹³¹³ Alima BOUMEDIENE-THIERY, J.O. Sénat, 5 oct. 2007, n° 48, p. 3702.

¹³¹⁴ **Conseil de l'Europe**, *Vingt principes directeurs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé*, 2005, p. 20.

¹³¹⁵ **Cour EDH**, 4^e, 11 juill. 2000, *Jabari c. Turquie*, n° 40035/98.

¹³¹⁶ **Délégués des Ministres**, *Documents d'information*, 2013, réf. CM/Inf/DH(2013)9-rev.

délai de recours de 48 heures »¹³¹⁷. Malgré tout, la Cour européenne des droits de l'Homme ne s'est jamais prononcée sur le délai institué par la loi du 20 novembre 2007, en dépit de plusieurs requête le contestant, soit radiées¹³¹⁸, soit irrecevables¹³¹⁹. Le Conseil d'État, lui, a eu l'occasion de confirmer le caractère effectif de ce recours¹³²⁰. Il est toutefois permis de douter de cette analyse car les juges de Strasbourg ont déjà reproché à la France la brièveté d'un tel délai dans un arrêt dont les conclusions « *sont pertinent[e]s, mutatis mutandis, s'agissant du recours mis en place après Gebremedhin* »¹³²¹, même si elles concernent en premier chef un contentieux lié non plus à l'entrée des demandeurs d'asile mais à leur éloignement.

488. Interdiction de retour. – Le recours dirigé contre une interdiction de retour est enserré dans un délai relativement bref. En 2011¹³²², le législateur a introduit dans le droit interne la possibilité pour l'administration de prononcer une interdiction de retour sur le territoire français qui, comme son nom l'indique, interdit à l'étranger qui aurait été éloigné de revenir sur le territoire français et a pour effet « *de prolonger les effets dans le temps de l'obligation de quitter le territoire* »¹³²³. Inspirée par la directive « retour »¹³²⁴, la mesure ne constitue pas une véritable novation en ce qu'elle consiste, concrètement, à interdire à un étranger ce qu'il n'était déjà pas autorisé à faire sans l'accord de l'administration consulaire. La loi avait alors prévu que cette décision puisse être contestée dans un délai de trente jours, en tout point similaire à celui fixé pour les obligations

¹³¹⁷ **Délégués des Ministres**, *Documents d'information*, 2013, réf. CM/Inf/DH(2013)9-rev.

¹³¹⁸ **Cour EDH**, 5^e, 16 juin 2009, *Ma c. France*, n° 4920/08 ; **Cour EDH**, 5^e, 22 mai 2012, *I.I. c. France*, n° 55321/11 ; **Cour EDH**, 5^e, 15 déc. 2015, *Z.Z. c. France*, n° 32029/12.

¹³¹⁹ **Cour EDH**, 5^e, 15 déc. 2009, *Se c. France*, n° 10085/08 ; **Cour EDH**, 5^e, 11 déc. 2012, *T.N. c. France*, n° 14658/11.

¹³²⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 29 avr. 2013, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, n° 357848 ; note Cyril **BRAMI**, *AJDA*, 2013, p. 1696 ; chron. Xavier **DUPRÉ DE BOULOIS**, Henri **LABAYLE**, Laure **MILANO**, Frédéric **SUDRE**, *RFDA*, 2014, p. 538.

¹³²¹ **Délégués des Ministres**, *Documents d'information*, 2013, réf. CM/Inf/DH(2013)9-rev.

¹³²² Article 37 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹³²³ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1008, n° 1505.

¹³²⁴ Article 11 de la **directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

de quitter le territoire avec délai de départ volontaire et ce, sans débat¹³²⁵. Afin de prendre en compte la nouvelle procédure contentieuse associée à certaines obligations, le délai de recours contre les interdictions de retour a été ramené à quinze jours par le législateur en 2016¹³²⁶, à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, à laquelle il a semblé « *cohérent d'aligner les deux délais de recours* »¹³²⁷.

489. Il est à noter que cette procédure ne s'applique que lorsque l'interdiction de retour est soit prise postérieurement à l'obligation de quitter le territoire et sans mesure privative de liberté, soit prolongée¹³²⁸.

¹³²⁵ Article 48 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹³²⁶ Article 27 de la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France ; article L. 614-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-1 I bis].

¹³²⁷ Erwann **BINET**, *Rapport fait en nouvelle lecture au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2183 relatif au droit des étrangers en France*, 2015, n° 3423, p. 103.

¹³²⁸ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 9 juin 2022, *M. A... B...*, n° 462143, Rec., tab.

Conclusion du premier chapitre

490. Effectuer une présentation claire des délais dans les contentieux des étrangers est une gageure, tant leur enchevêtrement est important et leur durée fluctuante.

491. Il n'est pas très imprudent d'affirmer que la précipitation contrainte du juge administratif ne se justifie pas toujours. D'une part, elle conduit à affaiblir parfois substantiellement le droit au recours du requérant étranger. D'autre part, elle n'est pas systématiquement commandée par les nécessités de l'action administrative. Sans nier totalement l'intérêt d'un traitement urgent de certaines requêtes, le Conseil d'État a proposé de rationaliser l'ensemble de la procédure contentieuse en inscrivant les différents régimes contentieux dans seulement trois grands ensembles : une procédure ordinaire, une procédure d'urgence et une procédure d'extrême-urgence¹³²⁹.

492. La procédure ordinaire correspondrait plus ou moins à la première itération du régime contentieux de l'obligation de quitter le territoire français, à savoir un délai de recours d'un mois – contre trente jours –, auquel serait associé un délai de jugement allongé, de six mois. Elle concernerait l'ensemble des obligations de quitter le territoire décidées sans mesure de contrainte, c'est-à-dire sans plus distinguer selon l'octroi ou non d'un délai de départ volontaire ou selon le fondement retenu par l'administration, ainsi que les décisions de réadmission.

493. La procédure d'urgence ressemble beaucoup à celle imaginée en premier lieu par le Gouvernement pour régir le contentieux de l'obligation de quitter le territoire prononcée à la suite du rejet d'une demande d'asile. Il s'agirait d'un délai de recours de sept jours et d'un délai de jugement de quinze jours. Elle concernerait les mesures d'éloignement accompagnées d'une mesure d'assignation à résidence ou à destination d'un étranger en détention, ainsi que les décisions de transfert décidées sur le fondement du règlement Dublin III.

¹³²⁹ **Conseil d'État**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 37.

494. La procédure d'extrême urgence, enfin, ne se différencierait guère de celle en vigueur lorsque l'étranger est placé en rétention. Elle ne s'appliquerait d'ailleurs guère qu'à ce cas ainsi qu'au refus d'entrée opposé à un demandeur d'asile.

495. Naturellement, l'ensemble de ces propositions ne se limite pas à la dimension temporelle du recours mais incluent également les autres manifestations de l'urgence dans les contentieux des étrangers, en particulier l'isolement du juge.

Chapitre II

L'effacement par l'isolement

496. Principe de collégialité. - L'article L. 3 du Code de justice administrative fait preuve d'une clarté remarquable : « *Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi* ». Cette disposition ne fait que consacrer dans la loi, de façon générale, un principe fort ancien voulant que « *par essence, la fonction juridictionnelle s'exerce collégalement* »¹³³⁰, dont la valeur est discutée. Si tous les auteurs s'accordent à reconnaître que cette règle a « *une valeur au moins législative* »¹³³¹, l'existence d'un principe constitutionnel de collégialité est loin de faire l'unanimité. La majorité de la doctrine se conforme à l'opinion simple exprimée par René Chapus : ce principe « *n'a pas valeur constitutionnelle* »¹³³². Il est vrai que, si le Conseil constitutionnel a pu censurer des atteintes à la collégialité, ce n'est jamais sur le fondement d'une contrariété à un principe qui l'imposerait véritablement mais plutôt au regard d'autres exigences, notamment celles tenant à l'égalité devant la justice¹³³³.

497. Certains auteurs contestent cette approche et militent pour la reconnaissance d'un principe constitutionnel de collégialité. Ainsi, Mme Marie-Anne Cohendet estime que « *le fait que le Conseil constitutionnel n'ait pas eu, jusqu'à présent, l'occasion d'affirmer expressément que le principe de collégialité a pleine valeur constitutionnelle ne signifie nullement que ce principe n'a pas, ne doit pas avoir, cette valeur* »¹³³⁴. Cette position est contestable. En premier lieu, il est plutôt erroné d'affirmer que le Conseil constitutionnel n'aurait pas eu

¹³³⁰ Mattias **GUYOMAR**, Bertrand **SEILLER**, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2017, p. 353, n° 718.

¹³³¹ Paul **CASSIA**, « Unité et diversité de la juridiction administrative, in *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 8^e éd., Dalloz, 2022, n° 1, p. 34, n° 30.

¹³³² René **CHAPUS**, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 62, n° 53.

¹³³³ **Cons. const.**, 23 juill. 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*, n° 75-56 DC ; **GDCC** ; note Louis **FAVOREU**, RDP, 1975 ; note Claude **FRANCK**, JCP G, 1975 ; Léo **HAMON**, Georges **LEVASSEUR**, D., 1977, p. 629 ; Jean **RIVERO**, AJDA, 1976.

¹³³⁴ Marie-Anne **COHENDET**, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », RFDC, 2006, p. 722.

l'occasion d'affirmer un tel principe lorsque l'on sait qu'il a été saisi à maintes reprises de lois instituant des formations de jugement dans lesquelles un magistrat statue seul¹³³⁵. En second lieu, la circonstance que le Conseil constitutionnel n'a jamais reconnu la valeur constitutionnelle du principe de collégialité alors qu'il le pouvait doit plutôt conduire à considérer qu'il ne souhaite pas le consacrer et, donc, qu'il n'existe pas. Certes, le juge constitutionnel s'est déjà référé aux « *règles en vigueur du Code de justice administrative relatives au principe de la collégialité* »¹³³⁶, mais la formulation, maladroite, visait davantage à justifier l'inopérance d'un moyen qu'à « *implicitement reconnaître la valeur constitutionnelle de ce principe* »¹³³⁷.

498. Cela ne signifie pas que le principe de collégialité ne pourrait pas avoir valeur constitutionnelle, notamment au regard des liens étroits qu'il entretient avec la plupart des principes relatifs au droit au recours. Il est cependant douteux que le Conseil constitutionnel s'engage dans la reconnaissance d'un principe qui ne constitue pas véritablement le « *corollaire nécessaire de l'indépendance de la justice* »¹³³⁸ mais apparaît plutôt comme une de ses modalités de mise en œuvre. D'ailleurs, si l'indépendance des magistrats, qui a, elle, bien valeur constitutionnelle¹³³⁹, est susceptible d'être atteinte par l'affaiblissement de la collégialité, ce n'est pas dans une proportion telle que cela entacherait d'inconstitutionnalité la loi concernée. Dans le cas contraire, le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué d'y remédier.

¹³³⁵ Notamment : **Cons. const.**, 2 fév. 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, n° 95-360 DC ; note Yves-Marie **DOUBLET**, LPA, 1995, p. 12 ; note Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, LPA, 1995, p. 4 ; note Yves **MAYAUD**, *Justices*, 1995, p. 302 ; note Étienne **PICARD**, JCP G, 1995 ; note Jean **PRADEL**, D., 1995, n° 23, p. 171 ; note Marie-Hélène **RENAUT**, *Gaz. Pal.*, 1998, p. 499 ; note Thierry-Serge **RENOUX**, RFDC, 1995, p. 405 ; note Thierry-Serge **RENOUX**, D., 1997, n° 16, p. 130 ; note Jean **VOLFF**, D., 1995, n° 26, p. 201.

¹³³⁶ **Cons. const.**, 20 juill. 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, n° 2006-539 DC ; obs. Marie-Anne **COHENDET**, AJDA, 2006, p. 1465 ; note Raphaël **DÉCHAUX**, RFDC, 2007, p. 565 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, 2006, n° 154, p. 3.

¹³³⁷ Marie-Anne **COHENDET**, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », RFDC, 2006, p. 722.

¹³³⁸ Marie-Anne **COHENDET**, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », RFDC, 2006, p. 723.

¹³³⁹ **Cons. const.**, 22 juill. 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, n° 80-119 DC ; **GDCC** ; note Guy **CARCASSONNE**, AJDA, 1980 ; note Louis **FAVOREU**, RDP, 1980 ; note Léo **HAMON**, D., 1981, p. 356 ; note Dinh **NGUYÊN QUÔC**, JCP G, 1981 ; note Denis **PERIER-DAVILLE**, *Gaz. pal.*, 1981 ; note Bernard **STIRN**, *Justices*, 1996, p. 41 ; note Michel **DE VILLIERS**, *Rev. adm.*, 1981, p. 33.

499. Le Conseil d'État n'a pas, lui non plus, cherché à donner au principe de collégialité une portée plus grande que celle induite par les textes. Il a ainsi refusé de consacrer un principe général de procédure réglant la composition numérique des formations de jugement, qui n'ont pas même à être impaires¹³⁴⁰.

500. **Exceptions.** - Le principe de collégialité connaît des tempéraments. De bon sens, cette règle n'en devient pas pour autant absolue et le Code prévoit bien qu'il puisse y être dérogé par la loi, plus précisément « *sous réserve des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* »¹³⁴¹, cette formulation ayant été jugée suffisante pour ne pas enfreindre l'égalité devant la justice¹³⁴² et pour admettre, avec difficulté¹³⁴³, la compétence du pouvoir réglementaire pour établir la liste des matières soumises à un magistrat statuant seul. C'est, en effet, l'article R. 222-13 du Code de justice administrative qui énumère l'ensemble des domaines qui échappent, par principe, à la règle de la collégialité. Or, les contentieux des étrangers ne figurent pas parmi ces exceptions générales prévues par le Code pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Cela ne signifie pas qu'ils soient entièrement soumis au principe de collégialité, mais plutôt qu'ils n'y échappent que sous l'effet de dispositions spéciales.

501. L'isolement du juge apparaît ainsi comme protéiforme et n'est pas le résultat d'une mesure unique mais procède de la convergence d'un certain nombre d'évolutions procédurales. Si ce phénomène découle pour l'essentiel de l'affaiblissement des interactions du juge avec ses collègues (**Section I**), il est accentué par une distanciation importante vis-à-vis du justiciable (**Section II**).

¹³⁴⁰ CE, sect., 23 janv. 1959, *Derambure*, Rec., p. 68.

¹³⁴¹ Article L. 222-1 du **Code de justice administrative**.

¹³⁴² **Cons. const.**, 14 oct. 2010, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 2010-54 QPC ; Serge **DEYGAS**, *Procédures*, 2010, n° 12, p. 28 ; Laurent **DOMINGO**, RFDC, 2011, n° 87, p. 565.

¹³⁴³ Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, « À propos de la compétence pour « généraliser » le juge unique en contentieux administratif », AJDA, 2006, p. 1689 ; Marie-Anne **COHENDET**, « Vers une généralisation du juge unique ? », AJDA, 2006, p. 1465.

SECTION I

L'ISOLEMENT VIS-À-VIS DES PAIRS

502. Le caractère collégial de la justice administrative est atteint par l'institution de formations dans lesquelles un magistrat statue seul (**I.**) et ne peut bénéficier de l'éclairage du rapporteur public (**II.**).

I | Le développement du magistrat statuant seul

503. L'affaiblissement du caractère collégial de la justice administrative se manifeste essentiellement par sa disparition pure et simple dans un certain nombre de cas. Le législateur a en effet multiplié les hypothèses dans lesquelles la formation collégiale ordinaire est remplacée par un juge statuant seul, que ce soit en matière d'éloignement (**A.**) ou non (**B.**).

A | Le développement du magistrat statuant seul dans le contentieux de l'éloignement

504. Reconduite à la frontière. – En matière de reconduite à la frontière, la compétence du magistrat statuant seul est instaurée par la loi du 10 janvier 1990¹³⁴⁴ à la faveur de la création d'un recours spécial. Cette exception au droit commun de la procédure administrative juridictionnelle se justifie alors « *par le caractère d'urgence, à défaut de laquelle la décision administrative serait paralysée, et par le volume prévisible du contentieux* »¹³⁴⁵ ainsi que par « *la nécessité d'organiser dans des délais aussi brefs l'instruction et le jugement des recours contre des arrêtés de reconduite à la frontière* »¹³⁴⁶. De façon évidente, le magistrat statuant seul est l'une des manifestations du « *choix de la célérité* »¹³⁴⁷ opéré par le Gouvernement. L'opposition accueille mal cette disposition, qu'elle voit comme un palliatif du caractère suspensif du

¹³⁴⁴ Article 1^{er} de la **loi n° 90-34 du 10 janvier 1990** modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹³⁴⁵ Michel **SUCHOD**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5440.

¹³⁴⁶ Pierre **JOXE**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5444.

¹³⁴⁷ Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, « Règles de procédure contentieuse spéciales en matière de reconduite à la frontière », AJDA, 1990, p.707.

recours, et se demande s'il n'y aurait pas « *quelque chose de choquant à prévoir le juge unique, alors que la collégialité est une garantie et un principe que nous connaissons bien dans notre droit français* »¹³⁴⁸. Au Sénat, la proposition d'un sursis à exécution, qui ne préjugerait pas de la légalité de l'arrêté de reconduite à la frontière, resurgit, certains parlementaires considérant que « *seul ce dispositif est compatible avec la non-application du principe de collégialité* »¹³⁴⁹. À travers ces critiques, c'est cependant moins le principe d'un magistrat statuant seul qui est contesté que le caractère suspensif du recours, atteinte au privilège du préalable sobrement perçue comme « *le germe d'une anarchie, ou certainement d'un grand désordre* »¹³⁵⁰. Finalement, les attaques contre l'institution d'une telle formation de jugement visent davantage à soulever la confusion que représente cette nouvelle voie d'action entre recours au fond et procédure d'urgence qu'à véritablement militer pour le maintien d'une formation collégiale. D'ailleurs, le principe même d'un juge statuant seul sur la légalité des arrêtés de reconduite n'est jamais débattu ultérieurement et s'inscrit aussitôt comme le modèle standard du contentieux de l'éloignement.

505. La jurisprudence va accompagner cette évolution. Initialement, le Conseil d'État avait restreint l'office du magistrat statuant seul en estimant qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur les conclusions à fin d'injonction accompagnant une requête en annulation, qu'il devait, le cas échéant, renvoyer devant une formation collégiale¹³⁵¹. Il est finalement revenu sur cette solution à l'occasion de la décision *Dieng*¹³⁵², en considérant que les pouvoirs d'injonction « *peuvent être exercés tant par le juge unique de la reconduite à la frontière que par une formation collégiale* ». Il est vrai que la décision antérieure n'était guère satisfaisante, car elle conduisait le juge à ne renvoyer à la formation collégiale qu'une partie des conclusions de la requête, alors qu'elle doit normalement disposer de pouvoirs équivalents aux siens. Elle n'était sans doute pas nécessaire non plus, dans la mesure où l'injonction d'exécution n'est que l'explicitation par le juge

¹³⁴⁸ Pierre **MAZEAUD**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5456.

¹³⁴⁹ Xavier **DE VILLEPIN**, J.O. Sénat, 13 déc. 1989, n° 104, p. 4819.

¹³⁵⁰ Charles **JOLIBOIS**, J.O. Sénat, 13 déc. 1989, n° 104, p. 4812.

¹³⁵¹ **CE**, 7^e et 10^e, 3 nov. 1997, *Préfet de police c. Mme Ben Guertoub ép. Zairag*, n° 175768, Rec., tab., p. 866.

¹³⁵² **CE**, sect., 22 fév. 2002, *Dieng*, n° 224496, Rec., p. 54 ; concl. Didier **CHAUVAUX**, RFDA, 2002, p. 1080 ; **GACA**, 2022, n° 90, p. 1445 ; chron. Pierre **COLLIN**, *Mattias GUYOMAR*, AJDA, 2002, p. 415 ; obs. Christophe **GUETTIER**, RDP, 2002, p. 441.

des conséquences nécessaires de sa décision. Dès lors, il faut bien convenir qu'il « *n'y aurait guère de sens à interdire aux magistrats délégués de prescrire expressément une mesure que leur jugement implique nécessairement et que l'administration elle-même juge inévitable* »¹³⁵³.

506. Renvoi à une formation collégiale. – Assez tôt, le Conseil d'État a reconnu au magistrat statuant seul la possibilité de renvoyer une affaire à une formation collégiale, considérant que rien ne faisait « *obstacle à ce que le président du tribunal administratif ou son délégué, qui ne constituent pas une juridiction distincte du tribunal lui-même, renvoient à celui-ci le jugement d'une requête dirigée contre un arrêté de reconduite à la frontière* »¹³⁵⁴. Une telle décision constitue « *une mesure d'administration de la justice insusceptible de faire l'objet d'un recours* »¹³⁵⁵.

507. La question du renvoi à la formation de jugement adéquate présente un intérêt particulier dans l'hypothèse d'une substitution de base légale. La jurisprudence a adopté une position protectrice des garanties du justiciable en interdisant que l'abandon d'une base légale au profit d'une autre puisse conduire un magistrat statuant seul à se prononcer sur la légalité d'une décision qui nécessite en principe l'intervention d'une formation collégiale¹³⁵⁶. La règle ne fait pas obstacle à la substitution de base légale mais impose seulement de renvoyer l'affaire à la formation compétente. La situation inverse ne soulève en revanche, c'est logique, aucune difficulté puisqu'une formation collégiale peut toujours juger un dossier relevant d'un magistrat statuant seul.

508. Obligation de quitter le territoire. Première construction législative. – La formation à juge unique s'est logiquement étendue à l'obligation de quitter le territoire. Telle qu'elle ressort de la loi du 4 juillet 2006, elle se cantonne pourtant à une formation collégiale classique. Ordinairement, le requérant peut en effet former son recours devant « *le*

¹³⁵³ Didier CHAUVAUX, concl. sous **CE**, sect., 22 fév. 2002, *Dieng*, n° 224496, Rec., p. 54, RFDA, 2002, p. 1080.

¹³⁵⁴ **CE**, prés. sect., 28 déc. 1992, *Préfet du Rhône c. Aslan*, n° 136515, Rec., tab., p. 983.

¹³⁵⁵ **CE**, 1^{re} et 2^e, 6 nov. 2000, *Kanoute*, n° 220825, Rec., p. 489 ; note **P. F.**, DA, 2001, n° 1, comm. 22 ; **CE**, prés. sect., 6 déc. 2002, *Préfet du Rhône c. Bondouraka*, n° 225110.

¹³⁵⁶ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 6 nov. 2019, *Mme Cubas Martinež*, n° 431585, Rec., tab., p. 779.

tribunal administratif»¹³⁵⁷, sans davantage de précision. Ce n'est que lors de son placement en rétention que le juge devra se prononcer selon la procédure applicable aux arrêtés de reconduite à la frontière. Cette procédure à magistrat statuant seul ne s'étend cependant pas à la contestation de la décision relative au séjour, puisqu'elle se limite au contrôle de l'obligation et de la décision fixant le pays de renvoi. Peu combattue à l'Assemblée nationale en dépit de deux amendements visant à rétablir la collégialité en cas de rétention, cette extension du juge statuant seul est vivement débattue au Sénat. Certains parlementaires s'émeuvent en effet de ce que le texte « *comporte en lui-même une sérieuse menace sur le principe du fonctionnement collégial des tribunaux administratifs* »¹³⁵⁸, lequel constitue « *un principe fondamental de la procédure administrative contentieuse* »¹³⁵⁹, *a fortiori* dans une matière « *qui n'est ni simple, ni de faible incidence sur les intéressés* »¹³⁶⁰. Les membres de la majorité ne défendent pas véritablement cette évolution et se bornent plutôt à en relativiser la portée, considérant par exemple que le juge unique serait « *aussi efficace et respectueux des droits des plaignants* »¹³⁶¹ qu'une formation collégiale.

509. Saisi de la loi, le Conseil constitutionnel a pu relever que « *ces dispositions ne modifient pas les règles en vigueur du Code de justice administrative relatives au principe de la collégialité des formations de jugement des tribunaux administratifs et à ses exceptions* »¹³⁶² et en déduire l'inopérance du moyen soulevé par les requérants sans avoir à se prononcer sur sa portée.

510. Obligation de quitter le territoire. Deuxième construction législative. – L'évolution engendrée par la loi du 16 juin 2011 introduit une incertitude quant à la formation compétente pour statuer sur les nouvelles obligations de quitter le territoire sans délai de départ volontaire. Alors que la loi précise que l'intéressé peut « *demander au président du tribunal*

¹³⁵⁷ Article 57 de la **loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006** relative à l'immigration et à l'intégration.

¹³⁵⁸ Alima **BOUMEDIENE-THIERY**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4845.

¹³⁵⁹ Bariza **KHIARI**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4848.

¹³⁶⁰ Bariza **KHIARI**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4848.

¹³⁶¹ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 17 juin 2006, n° 60, p. 4849.

¹³⁶² **Cons. const.**, 20 juill. 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, n° 2006-539 DC ; obs. Marie-Anne **COHENDET**, AJDA, 2006, p. 1465 ; note Raphaël **DÉCHAUX**, RFDC, 2007, p. 565 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, 2006, n° 154, p. 3.

administratif l'annulation de cette décision », ce qui laisserait à entendre que c'est à ce magistrat qu'il revient de statuer sur la requête, elle indique ensuite qu'il « *est statué sur ce recours selon la procédure et dans les délais prévus au I* »¹³⁶³, soit par une formation collégiale. Le rapporteur estimait que, sous réserve d'une mesure privative de liberté, « *la procédure de droit commun [était] alors applicable* »¹³⁶⁴.

511. Lors de l'examen du texte, il a été proposé de restreindre la compétence du magistrat statuant seul à l'examen de la légalité de la mesure privative de liberté accompagnant l'obligation, « *son annulation devant le conduire à renvoyer l'examen de la légalité de l'obligation de quitter le territoire français, l'OQTF, du refus de délai de départ et de l'interdiction du territoire à la formation collégiale* »¹³⁶⁵. L'idée ne convainc pas la majorité, persuadée que « *l'existence d'une procédure en urgence devant le juge administratif est indispensable, sinon, il serait possible de reconduire un étranger à la frontière sans qu'il ait été statué sur son recours* »¹³⁶⁶, ce qui est erroné au regard de l'effet suspensif attaché au recours¹³⁶⁷. Cette proposition n'en appelle pas moins à certaines objections, car elle fait découler le cadre processuel du litige de la solution retenue au fond qui, par définition, n'est pas connue avant le délibéré. Elle impliquerait donc, soit que le magistrat statuant seul renvoie à une formation collégiale les conclusions de la requête tendant à l'annulation des décisions autres que la mesure de rétention ou d'assignation à résidence qu'il annule, soit que le litige se divise en deux phases successives, la seconde dépendant procéduralement du sort réservé à la première. Le rejet de l'amendement n'a donc rien d'étonnant dans la mesure où, sans être tout à fait inimaginables, ces solutions ne participeraient pas vraiment à la simplification du contentieux de l'éloignement. Reprise au Sénat¹³⁶⁸, cette proposition ne connaît pas un sort différent.

¹³⁶³ Article 48 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹³⁶⁴ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 2814, p. 262.

¹³⁶⁵ Noël **MAMÈRE**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6673.

¹³⁶⁶ Thierry **MARIANI**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6673.

¹³⁶⁷ Voir *infra* n° 735 et s.

¹³⁶⁸ Alima **BOUMEDIENE-THIERY**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1111.

512. L'examen du texte par la commission avait abouti à l'inclusion de la décision relative au séjour dans la compétence du magistrat statuant seul, « *puisque le juge unique qui statue sur le recours contre l'OQTF est contraint d'apprécier la légalité de la décision de séjour* »¹³⁶⁹. Il est vrai que le lien de causalité entre la décision relative au séjour et la mesure d'éloignement implique que l'illégalité de la première affecte la légalité de la seconde¹³⁷⁰ et il pouvait sembler « *inutile de juger deux fois le même acte administratif, avec un risque de décisions discordantes* »¹³⁷¹. Le Gouvernement revient sur cette modification du texte originel, en considérant qu'elle contrevient à sa philosophie, à savoir « *procédure d'urgence pour les décisions qui justifient un examen en urgence – donc, par un juge unique – et procédure normale, donc collégiale, pour la décision relative au séjour* »¹³⁷². Or, parce que la décision relative au séjour « *n'est pas susceptible d'exécution d'office, [...] elle n'impose pas que le juge statue en urgence sur son bien-fondé* »¹³⁷³. La caractérisation de l'urgence par la circonstance que la décision contestée est ou non susceptible d'exécution d'office interroge néanmoins dans la mesure où une telle exécution ne saurait en tout état de cause intervenir avant la décision du juge, eu égard là encore au caractère suspensif du recours. Il semble dès lors difficile de concevoir l'exécution d'office comme une menace latente qui planerait au-dessus du justiciable et justifierait que le juge statue dans les plus brefs délais. Plus certainement, l'exécution d'office n'est que la manifestation de l'urgence attachée à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui traduit un véritable choix politique et non une contrainte juridique.

513. Il faut noter que l'institution d'un magistrat statuant seul lorsque la décision d'éloignement s'accompagne d'une mesure privative de liberté ne s'applique que jusqu'à ce qu'il y soit mis fin. Ainsi, la requête pourra être soumise à une formation collégiale si, en cours d'instance, l'étranger est libéré¹³⁷⁴.

¹³⁶⁹ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 2814, p. 263.

¹³⁷⁰ Voir *infra* n° 1246 et s.

¹³⁷¹ Thierry **MARIANI**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6676.

¹³⁷² Éric **BESSON**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6676.

¹³⁷³ Éric **BESSON**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6676.

¹³⁷⁴ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 29 déc. 2014, *M. S...*, n° 382898, Rec., p. 412.

514. Obligation de quitter le territoire. Troisième construction législative. – Le législateur a profité de l’occasion qui lui était offerte en 2016 de modifier le régime contentieux de l’obligation de quitter le territoire pour promouvoir le recours à un magistrat statuant seul. La loi prévoit en effet que les recours dirigés contre les obligations de courte durée, ainsi celles prises sans délai de départ volontaire fondées sur des motifs identiques, ne soient pas soumis à une formation collégiale. La formation de jugement dépend donc des motifs de la décision administrative. Plus précisément, échappent à la collégialité les requêtes dirigées contre les obligations fondées sur le fait que l’étranger, ressortissant d’un pays tiers :

- « ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins qu’il ne soit titulaire d’un titre de séjour en cours de validité »¹³⁷⁵ ;

- « s’est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de validité de son visa ou, s’il n’est pas soumis à l’obligation du visa, à l’expiration d’un délai de trois mois à compter de son entrée sur le territoire sans être titulaire d’un premier titre de séjour régulièrement délivré »¹³⁷⁶ ;

- « n’a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour temporaire ou pluriannuel et s’est maintenu sur le territoire français à l’expiration de ce titre »¹³⁷⁷ ;

- s’est vu définitivement refuser « la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire » ou « ne bénéficie plus du droit de se maintenir sur le territoire français en application de l’article L. 743-2¹³⁷⁸, à moins qu’il ne soit titulaire d’un titre de séjour en cours de validité »¹³⁷⁹.

515. Le législateur de 2016 a également prévu l’intervention d’un magistrat statuant seul lorsque l’étranger est placé dans certaines situations, à savoir lorsqu’il est en rétention ou en détention. Lors de la question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre cet article, le Conseil

¹³⁷⁵ Article L. 611-1 1° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 511-1 I 1°].

¹³⁷⁶ Article L. 611-1 2° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 511-1 I 2°].

¹³⁷⁷ Article L. 611-1 2° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 511-1 I 4°].

¹³⁷⁸ Aujourd’hui l’article L. 542-1 du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile**.

¹³⁷⁹ Article L. 611-1 4° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 511-1 I 6°].

constitutionnel ne s'est pas estimé saisi des dispositions relatives à la formation de jugement¹³⁸⁰, qu'il n'aurait de toute façon pas censurées au regard de sa jurisprudence en la matière.

516. Le Gouvernement avait considéré que l'accroissement de la charge de travail des magistrats statuant seuls pourrait être compensé par le transfert du contentieux de la rétention au juge judiciaire et que « *du temps de juge unique serait ainsi libéré en proportion suffisante pour permettre à la juridiction de s'organiser au mieux afin d'assurer cette nouvelle voie de recours* »¹³⁸¹. Le Sénat avait proposé de limiter cette extension des formations non collégiales aux seuls étrangers s'étant vu refuser la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, ce qui soulevait des questions identiques à celles relatives au délai de recours¹³⁸².

517. Comme en matière de délai, l'existence d'une mesure privative de liberté conduit à attirer d'autres décisions que l'obligation de quitter le territoire dans le champ de la formation à juge unique. Il n'en va autrement qu'à propos de l'expulsion et de la décision fixant le pays de destination qui l'accompagne, qui demeurent soumis à la procédure de droit commun et, donc, à l'examen d'une formation collégiale¹³⁸³.

518. Contrairement à la loi du 7 mars 2016, celle du 10 septembre 2018 ne modifie pas en profondeur le régime contentieux de l'OQTF. Ses débats exposent toutefois les limites de la procédure accélérée instaurée précédemment et plusieurs parlementaires demandent son abandon, notamment parce que « *la formation de jugement a été réduite à un seul juge contre trois* »¹³⁸⁴. Plutôt que l'abandon pur et simple de cette procédure, certains députés demandent simplement de la réformer et de prévoir « *une formation de jugement constituée non plus d'un seul juge, mais de trois, soit une formation collégiale classique* »¹³⁸⁵. Sans surprise, la majorité s'oppose à cette évolution qui,

¹³⁸⁰ **Cons. const.**, 1^{er} juin 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons et autres*, n° 2018-709 QPC ; note Florence **CHALTIEL**, LPA, 20 sept. 2018, n° 189, p. 3.

¹³⁸¹ Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 24 juillet 2015, n° 95, p. 7139.

¹³⁸² Voir *supra* n° 450 et s.

¹³⁸³ **CE**, 2^e et 7^e, 22 mars 2022, *M. B.*, n° 446639, Rec., tab.

¹³⁸⁴ Bénédicte **TAURINE**, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3387.

¹³⁸⁵ Mathilde **PANOT**, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3387.

selon elle, « *irait à l'encontre de l'objectif d'accélérer les procédures pour les demandeurs d'asile déboutés* »¹³⁸⁶.

519. Transfert des demandeurs d'asile. – Le contentieux du transfert relève lui aussi d'un magistrat statuant seul. Le recours spécial introduit par la loi du 29 juillet 2015¹³⁸⁷ n'est en effet pas soumis à une formation collégiale. À l'Assemblée nationale comme au Sénat, les débats ne s'éternisent pas sur cette question, même si certains intervenants indiquent « *regretter, une nouvelle fois, l'institution d'un juge unique, dans une matière dont la complexité aurait justifié le maintien du principe de collégialité* »¹³⁸⁸.

B | Le développement du magistrat statuant seul hors du contentieux de l'éloignement

520. Refus d'entrée des demandeurs d'asile. – Si le refus d'entrée sur le territoire français est une décision susceptible d'un recours pour excès de pouvoir dans les conditions de droit commun, il n'en va pas de même lorsqu'il est opposé à un demandeur d'asile. Le recours spécial introduit par le législateur en 2007 prévoit en effet qu'il appartient au président du tribunal administratif ou au magistrat qu'il désigne de statuer seul¹³⁸⁹.

521. Rétenition. – Sans surprise, le législateur a décidé, en 2011, de confier le contentieux des mesures de rétenition à un magistrat statuant seul¹³⁹⁰. Comme souvent en matière de rétenition, les caractéristiques de la procédure administrative sont éclipsées du débat parlementaire au profit de la répartition des compétences entre l'ordre administratif et l'autorité judiciaire, plus marquée politiquement.

¹³⁸⁶ Élise FAJGELES, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3386.

¹³⁸⁷ Article 20 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile ; articles L. 572-5 et L. 576-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 742-4].

¹³⁸⁸ Denys ROBILIARD, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10093.

¹³⁸⁹ Article L. 352-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-9].

¹³⁹⁰ Article 48 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

522. Octroi de la protection internationale. – À défaut de restreindre le délai de recours davantage qu’il ne l’est déjà, le législateur a décidé que l’accélération du contentieux de l’asile devait passer par un abandon partiel de la collégialité. Depuis 2015¹³⁹¹, le Code des étrangers¹³⁹² prévoit que les recours portés devant la Cour nationale du droit d’asile sont jugés par un magistrat statuant seul lorsqu’ils sont dirigés contre certaines décisions de l’OFPRA, à savoir celles prises en procédure accélérée et celles opposant l’irrecevabilité de la demande de protection. Cela concerne, s’agissant de la procédure accélérée, les cas où le demandeur :

- est originaire d’un pays sûr¹³⁹³ ;
- présente une demande recevable de réexamen¹³⁹⁴ ;
- a menti sur son identité afin d’induire l’administration en erreur¹³⁹⁵ ;
- ne soulève que des questions sans pertinence au regard de sa demande de protection¹³⁹⁶ ;
- fait « *des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d’origine* »¹³⁹⁷ ;
- refuse de donner ses empreintes digitales¹³⁹⁸ ;

¹³⁹¹ Article 17 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d’asile.

¹³⁹² Article L. 532-6 du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 731-2].

¹³⁹³ Article 531-24 1° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 723-2 I 1°].

¹³⁹⁴ Article L. 531-24 2° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 723-2 I 2°].

¹³⁹⁵ Article L. 531-26 1° et L. 531-27 2° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 723-2 II 1° et L. 723-2 III 2°].

¹³⁹⁶ Article L. 531-26 2° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 723-2 II 2°].

¹³⁹⁷ Article L. 531-26 3° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 723-2 II 3°].

¹³⁹⁸ Article L. 531-27 1° du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement L. 723-2 III 1°].

- est entré ou s'est maintenu irrégulièrement en France sans présenter sa demande au terme d'un délai de cent-vingt jours initialement¹³⁹⁹, de quatre-vingt-dix aujourd'hui¹⁴⁰⁰ ;
- ne présente une demande de protection qu'en vue de faire obstacle à son éloignement¹⁴⁰¹ ;
- constitue « *une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État* »¹⁴⁰².

523. Les décisions d'irrecevabilité, quant à elles, correspondent aux cas dans lesquels le demandeur :

- bénéficie déjà de l'asile dans un État membre de l'Union européenne¹⁴⁰³ ;
- bénéficie déjà du statut de réfugié dans un État tiers et y est réadmissible¹⁴⁰⁴ ;
- présente une demande de réexamen dont il apparaît dès l'entretien préliminaire que les « *faits ou éléments nouveaux n'augmentent pas de manière significative la probabilité que le demandeur justifie des conditions requises pour prétendre à une protection* »¹⁴⁰⁵. Le Conseil d'État a considéré que cette dernière hypothèse, également prévue par l'article L. 531-42 du Code des étrangers¹⁴⁰⁶, découlait directement des dispositions de la directive « Procédures » et que la question de sa constitutionnalité ne pouvait en conséquence être transmise au juge constitutionnel, faute de mettre en

¹³⁹⁹ Article L. 531-27 3° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-2 III 3°].

¹⁴⁰⁰ Article 6 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹⁴⁰¹ Article L. 531-27 4° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-2 III 4°].

¹⁴⁰² Article L. 531-27 5° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-2 III 5°].

¹⁴⁰³ Article L. 531-32 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-11 1°].

¹⁴⁰⁴ Article L. 531-32 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-11 2°].

¹⁴⁰⁵ Article 531-32 3° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-11 3°].

¹⁴⁰⁶ Anciennement l'article L. 726-16 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

cause un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France¹⁴⁰⁷. Le juge administratif a également estimé cet article compatible avec les objectifs de la directive, au prix toutefois de son ancienne jurisprudence¹⁴⁰⁸, qui subordonnait la recevabilité des demandes de réexamen à la production de faits nouveaux et non seulement de preuves nouvelles à l'égard de faits anciennement soutenus devant l'OFPRA.

524. Retrait de la protection internationale. – À ces hypothèses, le législateur de 2018 a ajouté le contentieux des décisions de retrait du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Le retrait du statut de réfugié peut intervenir lorsqu'il y a « *des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État* »¹⁴⁰⁹ ou lorsque le réfugié a été condamné en dernier ressort « *soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement* » et qu'il constitue « *une menace grave pour la société* »¹⁴¹⁰. Cette condamnation, auparavant limitée à celles prononcées par les juridictions françaises, a été étendue aux États membres de l'Union européenne ainsi qu'à ceux « *dont la France reconnaît les législations et juridictions pénales au vu de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales* », à savoir l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse¹⁴¹¹.

525. Si le retrait de la protection subsidiaire peut découler d'un certain nombre de motifs, elle n'entraîne la compétence d'un juge unique que lorsqu'elle est fondée sur de sérieuses raisons de penser que l'activité en France de l'intéressé constitue « *une menace grave pour l'ordre public, la sécurité*

¹⁴⁰⁷ CE, 9^e et 10^e, 26 janv. 2018, *M. et Mme M...*, n° 397611, Rec., p. 6 ; concl. Aurélie BRETONNEAU, AJDA, 2018, p. 689 ; chron. Dominique RITLENG, RTD Eur., 2018, p. 827.

¹⁴⁰⁸ CE, sect., 27 janv. 1995, *Mme Gal*, n° 129428, Rec., p. ; concl. Martine DENIS-LINTON, RFDA 1996, p. 527 ; note François JULIEN-LAFERRIÈRE, AJDA, 1995, p. 399 ; CE, 9^e et 10^e, 28 avr. 2000, *Thiagarasa*, n° 192701, Rec., tab., p. 1047.

¹⁴⁰⁹ Article L. 511-7 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 711-6 1°].

¹⁴¹⁰ Article L. 511-7 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 711-6 2°].

¹⁴¹¹ Article R. 511-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 711-2].

publique ou la sûreté de l'État »¹⁴¹², soit que cette activité aurait dû justifier un refus de protection¹⁴¹³ soit qu'elle soit postérieure à sa reconnaissance¹⁴¹⁴.

526. Saisi de cette évolution du champ d'intervention du juge unique, le Conseil constitutionnel en a évalué la constitutionnalité¹⁴¹⁵, ce que l'absence de saisine en 2015 ne lui avait pas permis de faire. Sans surprise, il a constaté la constitutionnalité de ces dispositions en considérant que « *le fait que la Cour nationale du droit d'asile statue à juge unique ne porte pas, par lui-même, atteinte aux droits de la défense* », ce d'autant moins qu'il est permis au juge de s'extraire de ce cadre procédural.

527. Renvoi à une formation collégiale. – Comme devant les juridictions ordinaires, il est toujours possible au magistrat statuant seul, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, de renvoyer le litige à une formation collégiale s'il estime qu'elle ne relève pas de son office¹⁴¹⁶ ou présente une difficulté sérieuse¹⁴¹⁷. Il s'agit même d'une obligation soumise au contrôle du juge de cassation¹⁴¹⁸. La décision doit répondre à une éventuelle demande du requérant, ce qui amène parfois le juge à effectuer une analyse minutieuse de la qualification du litige, notamment lorsque l'irrecevabilité opposée par l'Office découle de la faiblesse des moyens présentés au soutien d'une demande de réexamen¹⁴¹⁹. La circonstance que l'OFPRA ait mal localisé l'endroit où vivait le requérant ne caractérise pas une difficulté sérieuse¹⁴²⁰.

¹⁴¹² Article L. 512-2 4° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 712-2 d)].

¹⁴¹³ Article L. 512-3 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 712-3 1°].

¹⁴¹⁴ Article L. 512-3 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 712-3 2°].

¹⁴¹⁵ **Cons. const.**, 6 sept. 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, n° 2018-770 DC ; chon. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, Titre VII, 2019, n° 2, p. 81 ; note Jean-Philippe **DEROSIER**, *Constitutions*, 2018, p. 379 ; note Louis **IMBERT**, *Constitutions*, 2018, p. 421 ; note Pierre **MOUZET**, *AJDA*, 2018, p. 2401.

¹⁴¹⁶ **CNDA**, 8 janv. 2020, *M. D.*, n° 19051775, Rec. CNDA, p. 15.

¹⁴¹⁷ Article L. 532-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 731-2].

¹⁴¹⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 3 juin 2020, *Mme Ibrahim*, n° 421888, Rec., tab., p. 614.

¹⁴¹⁹ **CNDA**, 19 sept. 2016, *M. B.*, n° 16014945, Rec. CNDA, p. 37.

¹⁴²⁰ **CNDA**, 18 juill. 2016, *M. I.*, n° 16014400, Rec. CNDA, p. 31.

528. Le magistrat statuant seul peut également décider de soumettre l'affaire à la formation élargie de la Cour, dont la composition ne diffère pas de celle dévolue aux formations collégiales puisque, depuis 2018¹⁴²¹, le nombre de membres supplémentaires est modulé en fonction de la formation de jugement de départ¹⁴²². De cette façon, la grande formation est toujours composée de neuf membres quelle que soit la configuration originelle du litige.

529. À l'occasion de l'état d'urgence sanitaire déclenché au printemps 2020, il a été décidé de soumettre l'ensemble des recours formés devant la CNDA à un magistrat statuant seul¹⁴²³. Le Conseil d'État a suspendu cette mesure, eu égard « *au caractère général et systématique de la dérogation adoptée, qui n'est pas limitée à des hypothèses pouvant être justifiées par les caractéristiques des affaires, et à la particulière importance que revêt, pour les demandeurs d'asile, la garantie d'un examen de leur recours par une formation collégiale telle qu'instituée en principe par le législateur* »¹⁴²⁴. Il est permis de croire que le juge aurait accueilli les conclusions en annulation accompagnant ce référé si elles n'avaient pas été privées d'objet par la caducité des dispositions qu'elle contestaient et leur absence de mise en œuvre¹⁴²⁵.

II | L'effacement du rapporteur public et du rapporteur à la Cour nationale du droit d'asile

530. L'institution du rapporteur public tend à s'effacer dans les contentieux des étrangers. Cette tendance, renforcée depuis la massification du contentieux au tournant des années 1990, ne concerne toutefois que les tribunaux administratifs et les cours administratives

¹⁴²¹ Article 14 du **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile.

¹⁴²² Article R. 131-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 732-5].

¹⁴²³ Article 1^{er} 2° de l'**ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020** modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁴²⁴ **CE**, juge des référés, 8 juin 2020, *Association ELENA France*, n° 440717.

¹⁴²⁵ **CE**, 1^{re} et 4^e, 6 avr. 2022, *Association ELENA France et autres*, n° 440715.

d'appel. En effet, le Conseil d'État échappe totalement à ce phénomène, et l'intervention du rapporteur public n'y a jamais été menacée.

531. Conseil d'État. – Le rôle de l'ancien commissaire du gouvernement n'a jamais été remis en cause dans son principe devant le Conseil d'État. Cette spécificité se comprend aisément lorsqu'il statue comme juge de cassation, le mécanisme de filtrage des pourvois assurant déjà une certaine économie dans l'emploi des ressources humaines de la juridiction. Elle s'entend moins pour les litiges en appel ou en premier ressort, sinon par la nécessité d'assurer aux membres du Conseil d'État tout l'éclairage nécessaire à la construction de solutions dont la portée jurisprudentielle est évidente. Certes, il serait « *excessif d'attribuer systématiquement aux commissaires les mérites ou les défauts, en un mot, la responsabilité des progrès, des régressions ou de la stabilité de la jurisprudence* »¹⁴²⁶ et il convient de ne pas surestimer l'apport du rapporteur public à la construction des solutions retenues par le juge¹⁴²⁷. Leur rôle n'en demeure pas moins d'une particulière importance « *non seulement pour le règlement des affaires [...] mais aussi du point de vue de l'évolution du droit administratif* »¹⁴²⁸. La présence du rapporteur public, à l'audience comme au délibéré, apparaît donc comme un « *élément de cohérence et d'unité de la jurisprudence* »¹⁴²⁹ et le choix de préserver le rapporteur public au Conseil d'État s'explique moins par l'importance présumée des litiges qui lui sont soumis que par l'autorité naturelle des décisions qu'il est amené à prendre.

532. Valeur juridique. – L'effacement du rapporteur public est facilité par l'absence d'un véritable fondement juridique au-delà des dispositions législatives qui l'instituent. Créé en 1831¹⁴³⁰ sous la forme d'un ministère

¹⁴²⁶ Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, tome 1, rééd., Dalloz, 2007, p. 974.

¹⁴²⁷ Adrien MONAT, « Le rapporteur public au Conseil d'État : réflexions sur une légende contentieuse », RFDA, 2021, p. 926.

¹⁴²⁸ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 903, n° 1035.

¹⁴²⁹ Bernard STIRN, « Convention européenne des droits de l'Homme et commissaire du Gouvernement », *La lettre de la justice administrative*, 2006, n° 13, p. 3.

¹⁴³⁰ Article 2 de l'**ordonnance du 12 mars 1831** modifiant celle du 2 février dernier sur la publicité des séances du Conseil d'État, et le mode de décision des affaires contentieuses et des conflits, à l'exception des appels comme d'abus, des mises en jugement des fonctionnaires, et des autorisations de plaider demandées par les communes et établissements publics, et qui crée un ministère public au sein du comité de justice administrative.

public, le commissaire du gouvernement n'a jamais fait l'objet d'une consécration supra-législative. Son intervention a même été remise en cause au regard de l'article 6 de la Convention EDH du fait de sa participation¹⁴³¹, puis de sa simple présence¹⁴³², au délibéré. Si la conventionnalité du rapporteur public n'est plus contestée par les juridictions du Conseil de l'Europe¹⁴³³, son existence n'est bien sûr pas devenue une exigence.

533. L'institution n'est aujourd'hui prévue que par l'article L. 7 du Code de justice administrative, qui dispose qu'« *un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent* ». Elle ne figure pas davantage au nombre des principes généraux de procédure applicables même sans texte¹⁴³⁴. Il est donc loisible au législateur d'organiser son intervention selon les modalités qui lui conviennent, sans que cela heurte les différents principes qui s'attachent à la conduite du procès administratif. En particulier, la disparition du prononcé des conclusions dans certains litiges, qu'elle soit systématique ou non, ne porte pas atteinte à l'égalité devant la justice dès lors qu'elle n'affecte pas la composition de la formation de jugement¹⁴³⁵. En effet, si le rapporteur public participe clairement de la fonction de juger¹⁴³⁶, il n'appartient pas pour autant à la formation de jugement. Cette position, très majoritaire¹⁴³⁷, n'est pas unanime¹⁴³⁸.

¹⁴³¹ **Cour EDH**, GC., 7 juin 2001, *Kress c. France*, n° 39594/98.

¹⁴³² **Cour EDH**, GC., 12 avr. 2006, *Martinie c. France*, n° 58675/00.

¹⁴³³ **Cour EDH**, 5^e, 4 juin 2013, *Marc-Antoine c. France*, n° 59484/09 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2013, n° 11, comm. n° 74.

¹⁴³⁴ **CE**, sect., 10 fév. 1932, *Sieur Ollier*, n° 18060, Rec., p. 570.

¹⁴³⁵ **CE**, 4^e, 24 juin 1991, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 25634.

¹⁴³⁶ **CE**, 3^e et 5^e, 29 juillet 1998, *Mme Esclatine*, n° 179635, Rec., p. 320 ; note Frédéric **ROLIN**, AJDA, 1999, p. 69.

¹⁴³⁷ Frédéric **ROLIN**, « Les conclusions présentées oralement par le commissaire du gouvernement devant le tribunal administratif n'ont pas à être communiquées aux parties », AJDA, 1999, p. 69 ; Bruno **GENEVOIS**, « Le commissaire du gouvernement et les exigences du procès équitable. Réconfortant et déconcertant », RFDA, 2001, p. 991 ; Didier **CHAUVAUX**, Jacques-Henri **STAHL**, « Le commissaire, le délibéré et l'équité du procès », AJDA, 2005, p. 2116.

¹⁴³⁸ Ronny **ABRAHAM**, Jean-Claude **BONICHOT**, « Le commissaire du gouvernement dans la juridiction administrative et la Convention EDH », JCP G, 1998, n° 45, p. 1945.

534. Si l'effacement du rapporteur public n'est pas le corollaire nécessaire de la disparition de la collégialité, ils poursuivent le même objectif et il n'y a rien d'étonnant à ce qu'ils aillent souvent de pair. Cette tendance forte se manifeste sous différentes formes : la dispense des conclusions, facultative (A.), et leur absence, obligatoire (B.).

A | La dispense des conclusions

535. **Mécanisme de la dispense.** – La dispense des conclusions suit une logique assez simple. Elle correspond, comme son nom l'indique, à la possibilité pour le président de chambre ou le magistrat statuant seul 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* »¹⁴³⁹.

536. Introduite par le législateur¹⁴⁴⁰ sur proposition du Conseil d'État, cette possibilité visait à assurer que le rapporteur public « *ne soit plus contraint de se disperser, voire de s'épuiser, sur des dossiers qui posent des questions récurrentes dans un cadre juridique parfaitement déterminé* »¹⁴⁴¹. Présentée au Sénat comme « *un facteur de rationalisation et de simplification de la procédure applicable aux contentieux de masse de la justice administrative* »¹⁴⁴², cette évolution est perçue par l'opposition comme « *une régression dans la qualité de la justice* »¹⁴⁴³ qui ne concernerait que « *les contentieux concernant les plus démunis et les étrangers* »¹⁴⁴⁴. À certains parlementaires qui s'émeuvent de la possibilité offerte au pouvoir exécutif de déterminer seul la portée de ce dispositif, le rapporteur à l'Assemblée nationale annonce qu'il ne concernera que les matières « *pour lesquelles le droit est assez simple, clair et lisible* »¹⁴⁴⁵, ce qui semble pourtant assez mal désigner les contentieux des étrangers. La proposition rejaillit sur les débats parallèles de la loi du 16 juin 2011, au travers de laquelle les députés de l'opposition cherchent, sans succès, à rétablir

¹⁴³⁹ Article L. 732-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁴⁴⁰ Article 188 de la **loi n° 2011-525 du 17 mai 2011** de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

¹⁴⁴¹ Jean-Marc SAUVÉ, « L'absence de réforme pourrait mettre en péril l'institution du rapporteur public », AJDA 2011, p. 412.

¹⁴⁴² Bernard SAUGEY, J.O. Sénat, 15 déc. 2010, n° 139, p. 12355.

¹⁴⁴³ Richard YUNG, J.O. Sénat, 15 déc. 2010, n° 139, p. 12356.

¹⁴⁴⁴ Nicole BORVO COHEN-SEAT, J.O. Sénat, 15 déc. 2010, n° 139, p. 12355.

¹⁴⁴⁵ Étienne BLANC, J.O. A.N., 2 fév. 2011, n° 9, p. 700.

l'intervention du rapporteur public, considérant que « *le contentieux des étrangers ne peut être réduit à des audiences expéditives* »¹⁴⁴⁶.

537. Depuis 2011¹⁴⁴⁷, le Code de justice administrative contient donc un article R. 732-1-1 prévoyant une telle dispense dans un certain nombre de litiges, dont deux relèvent du contentieux des étrangers, ce qui ne peut surprendre « *tant il est vrai que ce dernier a paru presque à lui seul justifier la réforme* »¹⁴⁴⁸. Sont ainsi concernées l'ensemble des requêtes relatives à la nationalité¹⁴⁴⁹ ou à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions¹⁴⁵⁰, ce qui inclut logiquement les recours dirigés contre un refus d'abroger un arrêté d'expulsion¹⁴⁵¹. La même règle se retrouve depuis¹⁴⁵² à l'article R. 776-13 du Code de justice administrative.

538. Contrôle de la dispense. – Cette faculté n'est pas exempte de tout contrôle. La dispense de conclusions en dehors des hypothèses limitativement énumérées par le Code entache évidemment la régularité de la décision prise, encore que ce moyen ne soit pas d'ordre public¹⁴⁵³. En revanche, le choix de conclure ou non est entièrement discrétionnaire. Le Conseil d'État a ainsi pu rejeter comme inopérant le moyen tiré de ce que le rapporteur public n'avait pas exposé ses conclusions alors que les circonstances particulières de la requête l'auraient justifié¹⁴⁵⁴. Au-delà de la possibilité de la dispense de conclusions, le juge d'appel vérifie également sa régularité, notamment au regard du droit d'information des parties. En effet, « *les parties ou leurs mandataires doivent être mis en mesure de connaître, dans un délai raisonnable avant l'audience, si l'affaire sera ou non dispensée de conclusions du rapporteur public* »¹⁴⁵⁵. Cette solution, qui n'est jamais que l'application à

¹⁴⁴⁶ Sandrine **MAZETIER**, J.O. A.N., 11 mars 2011, n° 23, p. 1687.

¹⁴⁴⁷ Article 8 du **décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011** modifiant le code de justice administrative.

¹⁴⁴⁸ Olivier **LECUCQ**, « Le contentieux des étrangers : un contentieux de masse auquel il faut faire face », AJDA, 2012, p. 1210.

¹⁴⁴⁹ Article R. 732-1-1 3° du **Code de justice administrative**.

¹⁴⁵⁰ Article R. 732-1-1 4° du **Code de justice administrative**.

¹⁴⁵¹ **CAA** Lyon, 6^e, 18 janv. 2018, *M. A.*, n° 17LY02747, AJDA, 2018, p. 955.

¹⁴⁵² Article 10 du **décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011** modifiant le Code de justice administrative.

¹⁴⁵³ **CE**, 3^e et 8^e, 15 oct. 2014, *Société Geciotel*, n° 365074, Rec., p. 310.

¹⁴⁵⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 1^{er} avril 2015, *M. Eloku Mboyo*, n° 377318, Rec., tab., p. 817.

¹⁴⁵⁵ **CE**, 3^e et 8^e, 26 juill. 2018, *Association Sukyo Mabikari France*, n° 403389, Rec., tab., p. 841 ; concl. Emmanuelle **CORTOT-BOUCHER**, Droit fiscal, 2019, n° 260.

la dispense de conclusions de la décision *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*¹⁴⁵⁶, clôt définitivement la question de la portée de la dispense. La rédaction maladroite de l'article L. 732-1 du Code de justice administrative, qui dispose que le rapporteur public est dispensé « *d'exposer à l'audience ses conclusions sur une requête* », avait pu laisser croire à certains auteurs que la dispense ne portait que sur l'exposé oral des conclusions et non sur leur existence même¹⁴⁵⁷. La modification de l'article R. 711-3 du Code de justice administrative¹⁴⁵⁸ avait déjà levé l'essentiel des doutes à ce sujet en indiquant que les parties devaient être en mesure de savoir « *si le rapporteur public prononcera ou non des conclusions et, dans le cas où il n'en est pas dispensé, le sens de ces conclusions* ». Du reste, la réforme n'aurait guère eu de sens si elle n'avait conduit qu'à accélérer l'audience sans décharger le rapporteur public en amont.

539. Conséquences de la dispense. – Les conséquences de la dispense ne doivent pas être surestimées. La dispense de conclusions, qui n'est pas tout à fait nouvelle¹⁴⁵⁹, occupe par son caractère facultatif une position intermédiaire entre le droit commun du procès administratif et les hypothèses d'absence de conclusions. En effet, elle implique un choix de la part de deux magistrats, le rapporteur public qui la propose et le président qui l'accepte. Ainsi, la proposition du rapporteur public de ne pas conclure sur une affaire donnée n'exclut pas sa participation au processus juridictionnel précédant la décision mais est au contraire l'une de ses conséquences puisqu'elle découle de l'appréciation qu'il aura faite du dossier, appréciation enrichie par sa participation à la séance d'instruction. En cela, elle traduit moins un effacement du rapporteur public qu'une modulation de son intervention, qui perd son automaticité au profit d'une sélectivité qui ne lui interdit pas d'exercer une influence sur

¹⁴⁵⁶ CE, sect., 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, n° 352427, Rec., p. 167 ; chron. Aurélie BRETONNEAU, Xavier DOMINO, AJDA, 2013, p. 1276 ; note Gweltaz ÉVEILLARD, DA, 2013, n° 11, comm. n° 75 ; note Xavier DE LESQUEN, RFDA, 2013, p. 805 ; note Fabrice MELLERAY, Bernard NOYER, AJDA, 2013, p. 1839 ; note Bernard PACTEAU, RFDA, 2014, p. 47 ; note Hélène. PAULIAT, JCP A, 2013, n° 42, comm. n° 2300 ; obs. Mathieu TOUZEIL-DIVINA, JCP A, 2013, n° 27, act. n° 569.

¹⁴⁵⁷ Anne GUÉRIN, « Une dynamique renouvelée », AJDA, 2011, p. 596.

¹⁴⁵⁸ Article 5 du décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le Code de justice administrative.

¹⁴⁵⁹ Décret n° 80-438 du 17 juin 1980 modifiant ou abrogeant certaines dispositions du Code des tribunaux administratifs.

le sort du litige. En ce sens, ne pas conclure c'est, paradoxalement, déjà conclure au caractère manifestement univoque des problèmes soulevés par la requête et à l'application par la formation de jugement de la jurisprudence traditionnelle.

540. D'ailleurs, la décision de dispenser le rapporteur public d'exposer ses conclusions ne vaut, selon le Conseil constitutionnel, que « *lorsque la solution de l'affaire paraît s'imposer ou ne soulève aucune question de droit nouvelle* »¹⁴⁶⁰, ce qui informe moins sur la portée de la disposition que sur son esprit. L'alternative offerte par le juge constitutionnel interroge puisqu'elle semble permettre la dispense de conclusions dans des litiges disputés dès lors qu'ils ne présentent pas à juger de questions juridiques nouvelles. Entendue littéralement, elle conduit à « *pratiquer une sorte de platonisme juridique qui opposerait la trivialité du fait à la noblesse du droit* »¹⁴⁶¹, alors que l'essentiel des difficultés soulevées par un dossier provient moins du droit lui-même que de sa conjonction avec la situation de fait soumise au juge. La première hypothèse permettait déjà de s'assurer que cette procédure, exceptionnelle, soit réservée à des litiges dans lesquels elle serait relativement indolore et où l'intervention complète du rapporteur public aurait été peu ou prou inutile.

541. Conformément à l'esprit du texte qui l'institue, la dispense de conclusions du rapporteur public tend plutôt à être employée dans des dossiers qui ne présentent pas de difficulté majeure. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle soit réservée aux décisions de rejet, car le juge administratif n'hésite pas à annuler des décisions, administratives¹⁴⁶² ou juridictionnelles¹⁴⁶³, sans avoir entendu le rapporteur public. De la même façon, l'abstention de ce dernier ne se limite pas aux dossiers qui ne

¹⁴⁶⁰ **Cons. const.**, 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, n° 2011-629 DC ; note Anne-Laure **CASSARD-VALEMBOS**, LPA, 31 juillet 2012, n° 152, p. 8 ; note Didier **JEAN-PIERRE**, JCP A, 2011, n° 26, p. 38 ; note Éric **PÉCHILLON**, JCP A, 2011, n° 26, p. 20 ; note Philippe **ROUSSEL-GALLE**, *Revue des sociétés*, 2011, p. 381 ; chron. Patricia **RRAPI**, RFDC, 2012, p. 105 ; note Charles-Louis **VIER**, AJDA, 2011, p. 1189.

¹⁴⁶¹ Charles-Louis **VIER**, « Le rapporteur public et la simplification, paradoxes d'une réforme », AJDA, 2011, p. 1193.

¹⁴⁶² **CAA** Versailles, 1^{re}, 22 sept. 2020, *Mme D.*, n° 19VE02770.

¹⁴⁶³ **CAA** Bordeaux, 4^e, 31 oct. 2019, *M. A.*, n° 19BX01205 ; **CAA** Lyon, 5^e, 4 juin 2020, *M. F... et Mme E...*, épouse F..., n° 19LY03575.

présenteraient à juger que des moyens de légalité externe mais concerne également des litiges demandant au juge de se prononcer sur la légalité interne de la décision, y compris sur des questions de fait. Or, si l'inexistence matérielle des faits ne présente pas, en principe, de difficulté particulière et justifie pleinement qu'une dispense soit accordée au rapporteur public¹⁴⁶⁴, le contrôle de la qualification juridique des faits¹⁴⁶⁵ est évidemment plus délicat dès lors que, sans parler de subjectivité, il implique une appréciation plus circonstanciée du dossier, *a fortiori* dans le cadre d'un contrôle normal désormais assez répandu¹⁴⁶⁶.

B | L'absence de conclusions

542. Si le rapporteur public peut parfois être dispensé de conclure, il est également des cas dans lesquels cette dispense acquiert un caractère automatique. Plus précisément, certains litiges échappent totalement à l'institution du rapporteur public, qui ne prend alors aucune part à l'instance. Le périmètre de l'absence de conclusions coïncide assez nettement avec celui du magistrat statuant seul, ce qui renforce le particularisme de certains contentieux des étrangers, synonymes d'une procédure accélérée (1.). Ce phénomène s'est également transposé au sein de la CNDA, où il a affecté l'institution, très proche, du rapporteur (2.).

1. L'absence de conclusions du rapporteur public devant les juridictions ordinaires

543. Développement de la dispense. – Dès la loi de 1990, le législateur prévoit que les jugements rendus en matière d'éloignement pour irrégularité du séjour le seront sans conclusions du rapporteur public. La mesure, « *justifiée par la brièveté du délai qui est imparti au juge administratif pour statuer* »¹⁴⁶⁷, n'est presque pas débattue. Elle accentue pourtant l'isolement du juge, à tel point que la doctrine admet parfois que « *l'expression « juge unique » est pertinente et exacte puisque le magistrat intervient*

¹⁴⁶⁴ CAA Nancy, 3^e, 1^{er} oct. 2019, *Préfet des Vosges*, n° 18NC03446.

¹⁴⁶⁵ CAA Versailles, 1^{re}, 22 sept. 2020, *Mme D.*, n° 19VE02770 ; CAA Nantes, 3^e, 9 oct. 2020, *Mme A.*, n° 19NT04779.

¹⁴⁶⁶ Voir *infra* n° 955 et s.

¹⁴⁶⁷ Pierre JOXE, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5459.

sans la présence du commissaire du Gouvernement [et] ne dispose donc pas d'un point de vue qui pourrait être distinct du sien »¹⁴⁶⁸.

544. La construction progressive de l'obligation de quitter le territoire français a toutefois permis à certains parlementaires d'exprimer leur crainte que la multiplication des spécificités du contentieux des étrangers ne conduise à « *une justice d'abattage, où les dossiers sont traités à la va-vite* »¹⁴⁶⁹. Assez logiquement, c'est la loi du 16 juin 2011 qui a suscité le plus de débats sur ce point en reproduisant le régime de l'arrêté de reconduite par la création de l'obligation de quitter le territoire sans délai de départ volontaire. Plusieurs parlementaires rappellent que « *le contentieux des étrangers est un contentieux technique* »¹⁴⁷⁰ pour lequel l'exposé des conclusions du rapporteur public est précieux. L'argument ne convainc pas la majorité, qui rappelle que « *dans les procédures d'urgence, le rapporteur public ne dépose pas de conclusions* »¹⁴⁷¹. À partir de ce moment, il est clair que l'absence de conclusions devient « *le corollaire du juge unique* »¹⁴⁷², ce qui n'empêche pas que des critiques continues s'élèvent à son encontre. La présence du rapporteur public à l'audience devient une revendication récurrente et témoigne d'un certain attachement à l'institution, lequel s'exprime toutefois mieux dans les débats que dans les textes. De nombreux orateurs insistent sur la garantie « *indispensable à une bonne justice* »¹⁴⁷³ que constitue la lecture des conclusions, qui « *permet de vérifier qu'il n'y a pas d'angle mort dans le traitement du dossier par le magistrat qui statue et de s'assurer du sérieux de la procédure* »¹⁴⁷⁴. Ces revendications semblent toutefois condamnées à l'échec face à une position partagée de façon constante par l'ensemble des majorités parlementaires, qui trouve sa meilleure expression dans les débats relatifs à la loi de 2007 : « *l'intervention du commissaire du Gouvernement à l'audience n'est pas exigée par la CEDH et l'allongerait inutilement, alors que le contentieux des étrangers représente déjà une charge lourde pour les tribunaux administratifs* »¹⁴⁷⁵.

¹⁴⁶⁸ Pascal JAN, « La modernisation de la procédure administrative contentieuse », D., 1995, p. 77.

¹⁴⁶⁹ David ASSOULINE, J.O. Sénat, 14 avr. 2011, n° 35, p. 2840.

¹⁴⁷⁰ David ASSOULINE, J.O. Sénat, 14 avr. 2011, n° 35, p. 2840.

¹⁴⁷¹ Jean-Noël BUFFET, J.O. Sénat, 14 avr. 2011, n° 35, p. 2840.

¹⁴⁷² Denys ROBILIARD, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10093.

¹⁴⁷³ Esther BENBASSA, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5039.

¹⁴⁷⁴ Mathilde PANOT, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3387.

¹⁴⁷⁵ Thierry MARIANI, J.O. A.N., 20 sept. 2007, n° 42, p. 2302.

545. Il est certain que la présence du rapporteur public à l'audience n'est pas une exigence du droit européen des droits de l'Homme. Au contraire, la jurisprudence européenne a rencontré des difficultés pour l'admettre. Si la Cour est désormais « *d'avis que cette particularité procédurale, qui permet aux justiciables de saisir la réflexion de la juridiction pendant qu'elle s'élabore et de faire connaître leurs dernières observations avant que la décision ne soit prise, ne porte pas atteinte au caractère équitable du procès* »¹⁴⁷⁶, il est évident qu'elle ne l'érige pas en garantie nécessaire du droit à un procès équitable. Du reste, les contentieux des étrangers ne sont en général pas concernés par ce dernier¹⁴⁷⁷.

546. Conséquences de la dispense. – Assurément, l'intervention du rapporteur public allonge la procédure juridictionnelle, puisque celle-ci doit intégrer le temps nécessaire au traitement du dossier et à la confection des conclusions. Alors que les chambres sont composées d'un nombre indifférent de magistrats, elles ne comportent ordinairement qu'un seul rapporteur public, ce qui conduit à restreindre la productivité de l'ensemble au rythme de travail d'un seul de ses membres. Il est incontestable que le rapporteur public est « *une sorte de goulot d'étranglement* »¹⁴⁷⁸ qui s'insère mal dans le schéma d'une justice administrative pressée et explique que le législateur cherche à circonscrire son intervention aux litiges où elle est jugée nécessaire.

547. Pourtant, l'inutilité présumée des conclusions du rapporteur public dans certains contentieux des étrangers reste à démontrer. La complexité des requêtes soumises à un traitement rapide ne diffère pas véritablement de celle des autres litiges rencontrés dans les contentieux des étrangers. La nature des questions à juger en procédure accélérée ne se distingue pas par principe de celles soumises aux formations collégiales et la lecture des conclusions du rapporteur public n'y jouerait pas un rôle moins décisif dans la construction de la décision du juge. C'est d'autant plus vrai qu'avec

¹⁴⁷⁶ **Cour EDH**, 5^e, 4 juin 2013, *Marc Antoine c. France*, n° 54984/09 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2013, n° 11, comm. n° 74.

¹⁴⁷⁷ **Cour EDH**, GC., 5 oct. 2000, *Maaonia c. France*, n° 39652/98 ; chron. Jean-François **FLAUSS** AJDA, 2000, p. 1006 ; chron. Henri **LABAYLE** et Frédéric **SUDRE**, RFDA, 2001, p. 1250 ; obs. Bertrand **DE LAMY**, D., 2001, p. 2346.

¹⁴⁷⁸ Geneviève **GONDOUIN**, « Il faut sauver le commissaire du gouvernement... ou son successeur », AJDA, 2007, p. 2068.

la distinction des procédures en fonction des motifs de l'acte engagée par la loi du 7 mars 2016 et la solution qu'a apportée le Conseil d'État aux problèmes qu'elle soulevait¹⁴⁷⁹, un magistrat statuant seul peut avoir à connaître d'un acte dont certains des motifs relèvent ordinairement d'une formation collégiale et d'un rapporteur public.

548. Par ailleurs, le développement du contrôle des qualifications de fait dans les contentieux des étrangers¹⁴⁸⁰ renforce le pouvoir d'appréciation du juge et augmente le risque de subjectivité. Or, l'institution du rapporteur public participe, tout comme la collégialité, à « *produire du détachement* »¹⁴⁸¹ et à accroître l'objectivisation des dossiers.

549. Il est donc plutôt incorrect d'affirmer que l'intervention du rapporteur public allongerait inutilement le traitement des litiges. Qu'elle l'allonge, c'est évident, mais cet allongement est justifié par l'intérêt qu'ont les conclusions du rapporteur public dans la résolution des litiges. Leur abandon ne procède donc pas d'une évidence absolue, qui consisterait à écarter une procédure hautement dispensable au profit d'une nécessaire célérité de la justice, mais témoigne bien d'un choix politique affirmant la primauté d'un traitement rapide des requêtes au détriment d'un des éléments qui assurent pourtant sa qualité.

2. L'absence de conclusions devant la Cour nationale du droit d'asile

550. Institution du rapporteur. – Le contentieux de l'asile porté devant la Cour nationale du droit d'asile n'est pas directement concerné par l'effacement du rapporteur public, fonction qui n'y a jamais existé. En tant que juridiction spécialisée, la Cour échappe en effet aux dispositions du Code de justice administrative¹⁴⁸². Or, l'intervention du rapporteur public n'est pas un principe général de procédure et n'existe pas en dehors

¹⁴⁷⁹ CE, 2^e et 7^e, avis, 28 juin 2019, *M. et Mme Jata*, n° 426703, Rec., tab., p. 781.

¹⁴⁸⁰ Voir *infra* n° 954 et s.

¹⁴⁸¹ Bruno LATOUR, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, 2^e éd., La Découverte, 2004, p. 220.

¹⁴⁸² Article L. 1 du **Code de justice administrative**.

des textes spécifiques qui l'instituent¹⁴⁸³. La spécificité des fonctions du rapporteur ne doit pas conduire à opérer une confusion : pas plus qu'il n'est un véritable magistrat-rapporteur, il ne peut être considéré tout à fait comme un rapporteur public. En effet, au-delà des conditions statutaires dans lesquelles il exerce son rôle, celui-ci a considérablement évolué.

551. L'affaiblissement de la collégialité à la Cour est tempéré par la place particulière qu'occupe le rapporteur en son sein. Dès l'origine, la Commission avait été pourvue d'auxiliaires : « *Pour l'instruction des affaires, des rapporteurs pris en dehors de la commission peuvent être désignés par arrêté du ministre des affaires étrangères. Ils n'ont pas voix délibérative* »¹⁴⁸⁴. Le rapporteur n'est donc pas membre de la formation de jugement, ce qui ne doit pas conduire à minorer l'importance qui est la sienne dans le processus de résolution des litiges. Ses fonctions l'amènent en effet à partager des attributions qui tiennent autant du magistrat-rapporteur que du rapporteur public, ce qui explique très certainement que leur nature exacte constitue « *une des questions les plus controversées, passionnées et passionnelles du droit processuel de l'asile* »¹⁴⁸⁵. Sa mission consiste à assurer l'instruction des affaires pendantes devant la Cour et, comme son nom le laisse intelligemment supposer, à rédiger un rapport exposant les questions de droit et de fait qu'elles soulèvent. Ce rapport, dont la version écrite est un document préparatoire qui n'a pas à être communiqué en dehors de la juridiction¹⁴⁸⁶, est ensuite lu à l'audience et servira de point de départ à la discussion entre les parties et à la réflexion du juge.

552. Effacement du rapporteur. – Si, initialement, le rapport se prononçait sur le sens à donner à la requête, le rapprochant significativement des conclusions d'un rapporteur public, ce n'est plus le cas depuis 2014. Le décret du 16 août 2013¹⁴⁸⁷ a en effet inscrit dans le

¹⁴⁸³ CE, sect., 10 fév. 1932, *Sieur Ollier*, n° 18060, Rec., p. 570.

¹⁴⁸⁴ Article 23 du **décret n° 53-377 du 2 mai 1953** relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

¹⁴⁸⁵ Joseph KRULIC, « La réforme de la procédure devant la Cour nationale du droit d'asile », AJDA, 2013, p. 2374.

¹⁴⁸⁶ CE, 1^{re} et 4^e, 14 nov. 2018, *Syndicat indépendant du personnel du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile*, n° 421097, Rec., tab., p. 618.

¹⁴⁸⁷ Article 1^{er} du **décret n° 2013-751 du 16 août 2013** relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

Code des étrangers¹⁴⁸⁸ la précision selon laquelle le rapporteur « analyse l'objet de la demande et les éléments de fait et de droit exposés par les parties, et fait mention des éléments propres à éclairer le débat, sans prendre parti sur le sens de la décision », analyse dont il a été ensuite précisé qu'elle devait être réalisée « en toute indépendance »¹⁴⁸⁹.

553. L'origine de cette évolution n'est pas évidente à discerner. Sans doute trouve-t-elle une inspiration dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme relative au droit à un procès équitable¹⁴⁹⁰, pourtant inapplicable à la CNDA dès lors qu'elle ne statue ni sur des droits de caractère civil ni sur des condamnations en matière pénale¹⁴⁹¹. Il est également possible d'y voir l'influence de l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux et du droit à un recours effectif, venus enrichir la portée du principe d'impartialité qui, en tant que principe général de procédure, s'applique bien sûr à la Cour¹⁴⁹². Le régime antérieur avait pourtant été jugé conforme aux différents principes qui régissent ordinairement le procès administratif, la CNDA considérant que les dispositions précédentes « ne sauraient être de nature à faire naître un doute objectivement justifié sur l'indépendance et l'impartialité de la formation de jugement »¹⁴⁹³. Finalement, il semble que cette mutation du rôle du rapporteur repose davantage sur une certaine conception contemporaine du procès que sur des exigences juridiques concrètes. Il est donc moins

¹⁴⁸⁸ Article R. 532-42 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-25].

¹⁴⁸⁹ Article 15 du **décret n° 2015-1298 du 16 octobre 2015** pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

¹⁴⁹⁰ **Cour EDH**, GC., 7 juin 2001, *Kress c. France*, n° 39594/98 ; **GAJA**, 2021, n° 95, p. 745 ; chron. Joël **ANDRIANTSIMBAZOVINA**, D., 2001, p. 2611 ; note Jean-Louis **AUTIN**, Frédéric **SUDRE**, RFDA, 2001, p. 1000 ; note Florence **BENOÎT-ROHMER**, RTD eur., 2001, p. 727 ; note Daniel **CHABANOL** AJDA, 2002, p. 9 ; note Gérard **COHEN-JONATHAN**, Gaz. pal., 5 oct. 2002, n° 278, p. 8 ; note Roland **DRAGO**, D., 2001, p. 2619 ; chron. Jean-François **FLAUSS**, AJDA, 2001, p. 1060 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 2001, p. 991 ; chron. Serge **GUINCHARD**, D., 2003, p. 152 ; note Christophe **MAUBERNARD**, RDP, 2001, p. 895 ; note Xavier **PRÉTOT**, RDP ; 2001, p. 983 ; note François **ROLIN**, AJDA, 2001, p. 675 ; note Laurent **SERMET**, RTDH, 2002, p. 237 ; note Laurent **SERMET**, AJDA, 2007, p. 1433.

¹⁴⁹¹ **Cour EDH**, GC., 5 oct. 2000, *Maaonia c. France*, n° 39652/98 ; chron. Jean-François **FLAUSS**, AJDA, 2000, p. 1006 ; chron. Henri **LABAYLE**, Frédéric **SUDRE**, RFDA, 2001, p. 1250 ; obs. Bertrand **DE LAMY**, D., 2001, p. 2346.

¹⁴⁹² **CE**, 10^e, 17 fév. 2010, *M. Nassur*, n° 324520.

¹⁴⁹³ **CNDA**, 15 juin 2012, *M. B. et Mme H. R. épouse B.*, n° 11014793, Rec. CNDA, p. 13.

certain qu'il n'y paraît que les pouvoirs publics étaient contraints d'adapter le droit existant, ni qu'ils n'avaient « *plus le choix qu'entre un rapporteur qui ne participe plus aux délibérés ou un rapporteur qui n'exprime pas sa conclusion* »¹⁴⁹⁴. Certes, il n'était pas envisageable que le rapporteur n'assiste pas au délibéré dès lors qu'il est chargé de rédiger la décision qui le formalisera, mais le pouvoir réglementaire aurait pu opter pour une solution similaire à celle en cours devant le Conseil d'État et permettre aux parties de s'opposer à ce que le rapporteur conclue son rapport.

554. Cette évolution a d'ailleurs conduit le législateur à s'interroger sur l'opportunité d'intégrer le rapporteur à la formation de jugement, achevant ainsi la transformation d'un succédané de rapporteur public en un véritable juge-rapporteur. Concrètement, il était proposé de remplacer l'assesseur nommé par le vice-président du Conseil d'État, « *qui est moins impliqué et ne vient que de temps en temps* »¹⁴⁹⁵, par le rapporteur. Présenté par la commission des Affaires étrangères, l'amendement visait à « *accroître la professionnalisation de la cour* »¹⁴⁹⁶, dans l'idée que l'intégration plus poussée du rapporteur « *renforcerait la cohérence de la jurisprudence et simplifierait la gestion logistique des audiences* »¹⁴⁹⁷. La proposition est combattue par le Gouvernement, réticent à extraire les rapporteurs de leur rôle d'aide à la décision, car « *leur situation statutaire fait obstacle à leur intégration aux formations de jugement* »¹⁴⁹⁸. Outre qu'ils ne sont pas magistrats, les rapporteurs sont en effet soumis à l'autorité hiérarchique du président de la Cour, ce qui soulève d'évidentes questions quant à leur indépendance et à leur impartialité. L'argument n'est toutefois guère déterminant puisque la majorité des juges à la CNDA ne sont pas magistrats non plus et qu'il est toujours loisible au législateur de prévoir l'indépendance des rapporteurs ; le Code des étrangers la leur accorde d'ailleurs lorsqu'ils exposent leur rapport¹⁴⁹⁹. Reste que l'intégration des rapporteurs aux formations de jugement conduirait à les écarter lorsque la Cour statue à juge unique. Or, le législateur n'avait introduit le jugement par un magistrat statuant seul

¹⁴⁹⁴ Joseph **KRULIC**, « La réforme de la procédure devant la Cour nationale du droit d'asile », AJDA, 2013, p. 2375.

¹⁴⁹⁵ Chantal **GUITTET**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10083.

¹⁴⁹⁶ Chantal **GUITTET**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10083.

¹⁴⁹⁷ Jeanine **DUBIÉ**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10083.

¹⁴⁹⁸ Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10083.

¹⁴⁹⁹ Article R. 532-42 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-25].

qu'à la condition qu'il soit accompagné par un rapporteur : « *ce qui sera une garantie, ce sera [...] la présence du rapporteur, même en procédure accélérée* »¹⁵⁰⁰.

555. L'institution du rapporteur permet de nuancer le développement de formations non collégiales. Lorsqu'un magistrat statue seul, il le fait malgré tout sur la base du rapport rédigé par le rapporteur, qui offre ainsi une première lecture du dossier de nature à éclairer le juge et à lui permettre de forger sa conviction de façon plus complète. Cette dimension du rôle du rapporteur se retrouve même dans la procédure d'ordonnance, le Code des étrangers prévoyant en effet que le rejet au fond ne peut intervenir dans ce cadre qu'« *après examen de l'affaire par un rapporteur* »¹⁵⁰¹. Il n'en demeure pas moins que l'évolution des fonctions du rapporteur contribue à l'isolement du juge en réduisant significativement la portée du regard extérieur dont il pouvait bénéficier.

556. Statuant seul et sans l'éclairage de ses collègues, le juge administratif apparaît de plus en plus isolé au sein de sa formation de jugement. Ce phénomène est accentué par un isolement également marqué vis-à-vis du justiciable.

¹⁵⁰⁰ Sandrine MAZETIER, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10082.

¹⁵⁰¹ Article R. 532-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-4].

SECTION II

L'ISOLEMENT VIS-À-VIS DU JUSTICIABLE

557. La procédure administrative contentieuse organise l'isolement du juge en atténuant les échanges qu'il peut entretenir avec le justiciable, soit parce l'audience est supprimée (I.), soit parce qu'elle est détachée du tribunal (II.).

I | L'éloignement du prétoire par la disparition de l'audience

558. Au-delà des procédures non collégiales dédiées aux recours dirigés contre certains actes, le Code de justice administrative s'est enrichi d'une procédure générale permettant à un magistrat de statuer seul sur une requête : l'ordonnance de tri. Instaurée aux articles R. 222-1, pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, R. 122-12 et R. 822-5 pour le Conseil d'État, l'ordonnance est une décision rendue par un magistrat statuant seul, qui lui permet « *sans procédure contradictoire préalable ni audience, de rejeter une requête dont le jugement requerrait, en d'autres circonstances, le respect d'un formalisme nécessairement et inutilement chronophage* »¹⁵⁰². Ce caractère exceptionnel de la procédure, moins garante des droits des requérants, s'explique par le nombre limité d'hypothèses dans lesquelles elle peut intervenir. En effet, il ne peut être statué que sur les requêtes qui ne sont, en tout état de cause, pas susceptibles de recevoir une réponse positive de la juridiction. C'est le cas, logiquement, des requêtes qui peuvent se voir opposer une question préalable, qu'il s'agisse d'un désistement¹⁵⁰³, d'une incompétence manifeste de l'ordre administratif¹⁵⁰⁴, d'un non-lieu à statuer¹⁵⁰⁵ ou d'une irrecevabilité manifeste ne pouvant pas ou plus être régularisée¹⁵⁰⁶. Entrent également dans cette catégorie les décisions qui ne présentent plus à traiter que des questions de fond sans examen juridique approfondi, soit qu'il n'y ait plus à statuer sur autre chose que les frais anciennement irrépétibles ou les

¹⁵⁰² Victor HAÏM, « Formations de jugement », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2020, n° 49.

¹⁵⁰³ Article R. 222-1 1° du **Code de justice administrative**.

¹⁵⁰⁴ Article R. 222-1 2° du **Code de justice administrative**.

¹⁵⁰⁵ Article R. 222-1 3° du **Code de justice administrative**.

¹⁵⁰⁶ Article R. 222-1 4° du **Code de justice administrative**.

dépens¹⁵⁰⁷, soit que la requête relève d'une série déjà traitée et n'appelle plus de nouvelle appréciation ou qualification de faits¹⁵⁰⁸. Enfin, le pouvoir réglementaire a étendu la procédure d'ordonnance à certaines questions de fond qui, si elles impliquent un véritable examen en droit, ne présentent guère de difficulté, c'est-à-dire les requêtes qui ne comportent « *que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé* »¹⁵⁰⁹. La juridiction administrative a depuis longtemps fait le deuil de l'idée selon laquelle « *il importe d'éviter [...] que des procès se terminent par des ordonnances* »¹⁵¹⁰.

559. *Cette tendance n'épargne évidemment pas le contentieux des étrangers, qu'il s'agisse du contentieux ordinaire (A.) ou de celui, plus spécifique, de l'asile (B.).*

A | Le développement de l'ordonnance de tri dans le contentieux ordinaire des étrangers

560. Devant les juridictions administratives ordinaires, le traitement par ordonnance est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des requêtes dont elles sont saisies. Les contentieux des étrangers n'échappent donc pas à cette procédure, même si la spécificité des règles qui les entourent a originellement conduit le juge à les en exclure¹⁵¹¹. Bien sûr, son incidence sur le principe de collégialité est plus forte à l'encontre des décisions qui y sont normalement soumises. En ce qui concerne les litiges déjà soustraits à une formation collégiale, l'ordonnance de tri se pratique selon des modalités particulières.

561. Magistrat compétent. – En premier lieu, tout magistrat administratif est susceptible de statuer sur un litige par voie d'ordonnance.

¹⁵⁰⁷ Article R. 222-1 5° du **Code de justice administrative**.

¹⁵⁰⁸ Article R. 222-1 6° du **Code de justice administrative**.

¹⁵⁰⁹ Article R. 222-1 7° du **Code de justice administrative**.

¹⁵¹⁰ Alexis **DE TOCQUEVILLE**, « Compte-rendu des débats de la Commission de constitution de 1848, séance du 7 juin 1848 », in *Œuvres complètes, tome III, Écrits et discours politiques vol. III*, Gallimard, 1990, p. 127.

¹⁵¹¹ **CE**, prés. sect., 23 sept. 1992, *Tarbane*, n° 132388, Rec., tab., p. 983.

La procédure de droit commun prévoit pourtant que seuls « *les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction* »¹⁵¹² peuvent rejeter une requête par ordonnance. Dans les cours administratives d'appel, seuls « *les présidents des cours administratives d'appel, les premiers vice-présidents des cours et les présidents des formations de jugement des cours, ainsi que les autres magistrats ayant le grade de président désignés à cet effet par le président de la cour* » sont compétents pour :

- soit rejeter par cette voie les demandes de sursis à exécution des décisions juridictionnelles, les requêtes d'appel formées contre certaines ordonnances de tri¹⁵¹³ ou manifestement dépourvues de fondement ;
- soit annuler certaines ordonnances de tri¹⁵¹⁴, à condition qu'elle soit suivie d'une nouvelle ordonnance prise sur un autre fondement.

562. Les contentieux des étrangers ne s'embarrassent pas de ces restrictions et ne limitent la possibilité de statuer par ordonnance qu'au « *président du tribunal administratif ou [au] magistrat qu'il désigne à cet effet* »¹⁵¹⁵. Cette simplification du régime contentieux conduit à ouvrir le mécanisme de l'ordonnance à de jeunes magistrats, ce qui ne participe sans doute pas au renforcement des garanties des requérants. Elle s'entend néanmoins dans la mesure où il s'agit d'un contentieux déjà soumis à un magistrat statuant seul sans condition particulière d'ancienneté : il serait curieux de lui laisser la possibilité de statuer sur la recevabilité d'une requête tout en lui ôtant le pouvoir de lui reconnaître un caractère manifeste.

563. Champ d'application. – En second lieu, la possibilité de prendre des ordonnances est limitée aux questions préalables. Logiquement, le juge

¹⁵¹² Article R. 222-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁵¹³ Prises sur le fondement du 1° à 5° de l'article R. 222-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁵¹⁴ Prises sur le fondement du 1° à 5° et 7° de l'article R. 222-1 du **Code de justice administrative**.

¹⁵¹⁵ Article R. 776-15 du **Code de justice administrative**.

peut donner acte d'un désistement¹⁵¹⁶, ce qui ne lui interdit pas, à cette occasion, de mettre à la charge de l'administration le paiement des frais exposés et non compris dans les dépens lorsque ce désistement n'est intervenu qu'en raison du fait qu'elle avait tiré les conséquences de l'illégalité de la décision attaquée¹⁵¹⁷.

564. Il peut aussi constater un non-lieu à statuer¹⁵¹⁸ ce qui, s'agissant d'un contentieux de l'excès de pouvoir, fait l'objet d'une appréciation restrictive. Si l'on veut bien écarter l'hypothèse de l'annulation législative des retraits de nationalité décidés par le régime de Vichy¹⁵¹⁹, le juge administratif a toujours pris soin de cantonner le non-lieu à statuer aux hypothèses dans lesquelles l'acte attaqué ne pouvait entraîner de conséquences sur la situation du requérant, soit que la décision refusée ait finalement été prise¹⁵²⁰, soit que la mesure, prise à l'initiative de l'administration, ait été retirée¹⁵²¹ ou abrogée sans commencement d'exécution¹⁵²². Logiquement, la circonstance que l'administration ait pris certains actes pour exécuter une décision de justice n'est pas de nature à faire obstacle à ce qu'elle conteste cette décision¹⁵²³, sauf à ce que son action ait excédé les conséquences nécessaires de l'autorité de chose jugée¹⁵²⁴.

565. De même, il lui est permis depuis 2019¹⁵²⁵ de « *transmettre sans délai le dossier à la juridiction qu'il estime compétente* »¹⁵²⁶, ce qui exclut l'hypothèse d'une incompétence, même manifeste, de l'ordre administratif, contrairement au droit commun de l'ordonnance de tri. Cela procède d'une certaine logique dès lors que l'application de ce régime spécial

¹⁵¹⁶ Article R. 776-15 1° du **Code de justice administrative**.

¹⁵¹⁷ **CAA** Lyon, 2^e, 5 juin 2018, *Mme B.*, n° 17LY02520.

¹⁵¹⁸ Article R. 776-15 3° du **Code de justice administrative**.

¹⁵¹⁹ **CE**, 8 nov. 1944, *Sieur Henri de Rothschild*, n° 70305, Rec., p. 284 ; **CE**, 29 déc. 1944, *Demoiselle Gak*, n° 74785, Rec., tab., p. 405.

¹⁵²⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 8 déc. 2000, *Mlle Cherraj*, n° 214479, Rec., tab., p. 1036.

¹⁵²¹ **CE**, 1^{re} et 2^e, 19 avr. 2000, *Borusz*, n° 207469, Rec., p. 157 ; **GACA**, 2022, n° 56, p. 948.

¹⁵²² **CAA** Nancy, 2^e, 23 mars 2017, *M. et Mme A.*, n° 16NC01990.

¹⁵²³ **CE**, 1^{re} et 2^e, 26 fév. 2001, *Préfet de police c. Tarek*, n° 215870, Rec., tab., p. 995.

¹⁵²⁴ **CE**, 7^e, 11 mars 2002, *Préfet de police c. Kartal*, n° 218091, Rec., p. 776.

¹⁵²⁵ Article 46 du **décret n° 2019-82 du 7 février 2019** modifiant le Code de justice administrative.

¹⁵²⁶ Article R. 776-15 2° du **Code de justice administrative**.

d'ordonnance suppose que la requête soit dirigée contre une mesure d'éloignement forcé, qui relève toujours de la compétence de l'ordre administratif.

566. Enfin, le juge peut « *rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance* »¹⁵²⁷. C'est notamment le cas des requêtes enregistrées en dehors du délai de recours¹⁵²⁸, mais également de celles auxquelles peut être opposée l'autorité de chose jugée¹⁵²⁹. En revanche, le défaut de production de l'acte attaqué ne saurait conduire le juge à statuer par voie d'ordonnance dès lors que cette charge incombe à l'administration¹⁵³⁰ et ne constitue donc pas une irrecevabilité opposable au requérant¹⁵³¹.

567. Entre 2011¹⁵³² et 2017¹⁵³³, l'article R. 776-9 du Code de justice administrative a permis aux présidents de cour administrative d'appel ainsi qu'à tout magistrat qu'ils désignaient de rejeter par ordonnance les requêtes entrant dans le champ de l'ordonnance de tri de droit commun ainsi que celles « *qui ne sont manifestement pas susceptibles d'entraîner l'infirmité de la décision attaquée* ». Le Conseil d'État a eu l'occasion de déclarer cette possibilité conforme aux droits de la défense, à l'article 6 de la Convention EDH ainsi qu'au principe d'égalité¹⁵³⁴. Cette disposition permettait, selon le juge, « *d'éviter, s'agissant d'un contentieux où les appels sont nombreux, l'encombrement des cours administratives d'appel et de garantir le respect du droit à un jugement dans un délai raisonnable* ». L'étendue des hypothèses dans lesquelles il peut être recouru à la procédure de l'ordonnance n'a pas été considérée comme susceptible de porter atteinte à ces principes dès lors qu'au-delà des nombreux cas qu'elle vise, elle reste limitée à des constats manifestes. M. Damien Connil considérait que ce filtrage était « *indispensable pour adapter*

¹⁵²⁷ Article R. 776-15 4° du **Code de justice administrative**.

¹⁵²⁸ **CAA** Paris, 5^e, 16 juill. 2020, *M. A.*, n° 20PA00071 ; **CAA** Bordeaux, 5^e, 1^{er} oct. 2019, *Mme D.*, n° 18BX04458.

¹⁵²⁹ **CAA** Marseille, 7^e, 7 fév. 2020, *M. A.*, n° 19MA02240.

¹⁵³⁰ Article R. 776-18 du **Code de justice administrative**.

¹⁵³¹ **CAA** Bordeaux, 4^e, 31 oct. 2019, *M. A.*, n° 19BX01205.

¹⁵³² Article 1^{er} du **décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011** pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹⁵³³ Article 28 du **décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016** portant modification du Code de justice administrative.

¹⁵³⁴ **CE**, 4^e et 5^e, 4 juill. 2012, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 338829.

le temps de traitement du dossier aux questions qu'il soulève »¹⁵³⁵. La critique de la subjectivité qu'induirait leur examen apparaît donc comme une « *discussion artificielle* »¹⁵³⁶ puisque le caractère manifeste d'une qualification juridique suppose justement l'absence totale de subjectivité et implique au contraire l'existence d'une évidence objective. L'abrogation de ce régime spécial d'ordonnance n'a pas eu pour effet d'interdire au juge d'appel de statuer par cette voie mais de faire basculer cette procédure dans le droit commun du contentieux administratif¹⁵³⁷.

B | Le développement de l'ordonnance de tri dans le contentieux de l'asile

568. Refus d'entrée des demandeurs d'asile. – Le contentieux du refus d'entrée laisse ouverte la voie de l'ordonnance de tri. Dans sa rédaction initiale¹⁵³⁸, l'article L. 213-9 du Code des étrangers organisait un régime d'ordonnance très proche du droit commun, qui prévoyait que le président du tribunal ou le magistrat qu'il désigne puisse « *donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou manifestement mal fondés* ». Certains parlementaires de l'opposition avaient demandé « *que cette procédure ne puisse pas s'appliquer pour irrecevabilité* »¹⁵³⁹, ce qui avait été refusé par le rapporteur au motif que le juge devait pouvoir rejeter ainsi les demandes tardives¹⁵⁴⁰. La possibilité de statuer par ordonnance sur une requête manifestement mal fondée, qui avait déjà été critiquée en 2007, a d'ailleurs été abandonnée en 2015¹⁵⁴¹ afin d'assouplir l'exigence de motivation des requêtes en ne permettant pas au juge de les

¹⁵³⁵ Damien **CONNIL**, *L'office du juge administratif et le temps*, thèse Pau, Dalloz, 2012, p. 91, n° 246.

¹⁵³⁶ Gaëlle **DUMORTIER**, concl. sous **CE**, 4^e et 5^e, 4 juill. 2012, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 338829, inédites.

¹⁵³⁷ **CE**, 10^e, 19 juin 2020, *M. Laimeche.*, n° 431128, Rec., tab., p. 733.

¹⁵³⁸ Article 24 de la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

¹⁵³⁹ Richard **YUNG**, J.O. Sénat, 5 oct. 2007, n° 48, p. 3700.

¹⁵⁴⁰ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 5 oct. 2007, n° 48, p. 3703.

¹⁵⁴¹ Article 13 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

rejeter immédiatement¹⁵⁴², l'objectif étant de prendre en compte « *la difficulté pour des requérants placés en zone d'attente, donc privés de liberté, parfois non francophones ou illettrés, voire analphabètes, de rédiger un recours non seulement dans un délai extrêmement bref, mais au surplus motivé* »¹⁵⁴³.

569. Octroi de la protection internationale. – Le juge de l'asile peut également rejeter certaines requêtes par voie d'ordonnance, ce qui n'est contraire ni à la Convention de Genève, ni au droit de l'Union¹⁵⁴⁴. Le décret du 2 mai 1953¹⁵⁴⁵ prévoyait en effet, depuis 1986¹⁵⁴⁶, que « *le président de la commission peut, par ordonnance, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance* ». La loi du 10 décembre 2003¹⁵⁴⁷ avait inscrit à l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 cette possibilité, élargie aux présidents de section, de « *régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale* ». Le législateur avait alors précisé le champ d'application de la procédure, qui doit permettre au juge de « *donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance* », mais aussi de rejeter les requêtes « *qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office* ». Ce dernier point est vivement critiqué par certains sénateurs qui estiment qu'« *une décision sur le sérieux des éléments invoqués dans un recours relève de l'appréciation au fond, appréciation qui est de la compétence de la commission des recours dans sa formation collégiale* »¹⁵⁴⁸, notamment du fait qu'« *il peut y avoir des cas où ce qui paraît ne pas être sérieux, même manifestement, l'est beaucoup plus*

¹⁵⁴² Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10071.

¹⁵⁴³ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 193 adopté par l'Assemblée nationale relatif à la réforme de l'asile*, 2015, n° 425, p. 117.

¹⁵⁴⁴ **CE**, 9^e et 10^e, 9 juill. 2014, *M. Sanmugarasa*, n° 366578, Rec., tab., p. 526 ; obs. Diane **POUPEAU**, AJDA, 2014, p. 1465 ; **CNDA**, 30 nov. 2016, *M. T.*, n° 16023470, Rec. CNDA, p. 16.

¹⁵⁴⁵ Article 21-3 du **décret n° 53-377 du 2 mai 1953** relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

¹⁵⁴⁶ Article 1^{er} du **décret n° 86-992 du 27 août 1986** modifiant et complétant le décret n° 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

¹⁵⁴⁷ Article 4 de la **loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003** modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

¹⁵⁴⁸ Nicole **BORVO**, J.O. Sénat, séance du 23 oct. 2003.

qu'on ne le croit»¹⁵⁴⁹. Si le rapporteur justifie cette possibilité « *par l'encombrement de la commission et par le souci d'accélérer l'examen des affaires* »¹⁵⁵⁰, le Gouvernement se veut rassurant et insiste davantage sur le champ d'application réduit de l'ordonnance de tri, en considérant que « *les craintes d'une justice expéditive ne sont [...] pas fondées* »¹⁵⁵¹. Le Conseil constitutionnel a suivi cette dernière appréciation en considérant que la procédure d'ordonnance visait « *à assurer ainsi un exercice plus effectif du droit de recours des demandeurs d'asile* » et ne portait atteinte « *ni au droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ni au droit d'asile* »¹⁵⁵². Pour reconnaître la constitutionnalité de cette disposition, le juge constitutionnel a toutefois insisté sur l'intervention d'un rapporteur, de nature à offrir « *la garantie d'un « double regard » sur le dossier* »¹⁵⁵³.

570. Ces précisions ont été perdues lors de la codification et le Code des étrangers s'est borné à prévoir la possibilité de prendre une ordonnance pour « *régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale* »¹⁵⁵⁴. La loi du 25 juillet 2015¹⁵⁵⁵ a enrichi cette disposition par référence à un décret en Conseil d'État, lequel doit préciser « *les conditions dans lesquelles le président et les présidents de section, de chambre ou de formation de jugement peuvent, après instruction, statuer par ordonnance sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision d'irrecevabilité ou de rejet du directeur général de l'office* ». Introduite en commission, cette précision a offert à certains sénateurs une nouvelle occasion de critiquer l'existence même des ordonnances de tri, au motif

¹⁵⁴⁹ Michel **DREYFUS-SCHMIDT**, J.O. Sénat, séance du 23 oct. 2003.

¹⁵⁵⁰ Jean-René **LECERF**, J.O. Sénat, séance du 23 oct. 2003.

¹⁵⁵¹ Renaud **MUSELIER**, J.O. Sénat, séance du 23 oct. 2003.

¹⁵⁵² **Cons. const.**, 4 déc. 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, n° 2003-485 DC ; note Dominique **CHAGNOLLAUD**, LPA, 2004, n° 38, p. 3, note Laurent **DOMINGO**, RFDC, 2004, p. 336, note Olivier **LE BOT**, D., 2004, p. 1279, note François **LUCHAIRE**, RDP, 2004, p. 565, note Dominique **TURPIN**, D., 2004, p. 1034, note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, n° 25, p. 3, note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, n° 26, p. 12., chron. Laurence **BAGHESTANI-PERREY**, Michel **VERPEAUX**, Bertrand **MATHIEU**, Laetitia **JANICOT**, LPA, 2004, n° 258, p. 5.

¹⁵⁵³ Commentaire officiel de **Cons. const.**, 4 déc. 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, n° 2003-485 DC.

¹⁵⁵⁴ Article L. 532-8 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 733-2].

¹⁵⁵⁵ Article 17 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

que l'absence d'élément sérieux serait « *trop délicate à caractériser* »¹⁵⁵⁶ pour être appréciée par un magistrat unique dans le cadre d'une procédure peu contradictoire. Celle-ci a pourtant été défendue comme permettant à la Cour de « *ne pas perdre de temps sur des recours qui ont peu de chances, voire aucune, de prospérer* »¹⁵⁵⁷ et, parallèlement, « *de gagner du temps pour examiner sérieusement les recours qui méritent de l'être* »¹⁵⁵⁸.

571. Depuis de 2013¹⁵⁵⁹, le Code des étrangers énumère les cas dans lesquels il est possible de statuer par ordonnance, qui sont sensiblement identiques à ceux prévus initialement par le législateur¹⁵⁶⁰. Le décret du 14 décembre 2018¹⁵⁶¹ a également ouvert cette procédure aux requêtes ne présentant plus à juger que la question des frais exposés et non compris dans les dépens. Le rejet au fond par ordonnance ne peut intervenir qu'une fois que « *le requérant a été mis en mesure de prendre connaissance des pièces du dossier et après examen de l'affaire par un rapporteur* », ce qui n'est jamais que la reprise d'une règle jurisprudentielle bien établie¹⁵⁶², qui ne s'étend pas aux autres cas d'ordonnance¹⁵⁶³. Rien n'impose toutefois au juge d'informer le requérant de ce qu'il va être statué sur sa requête par voie d'ordonnance¹⁵⁶⁴, ni même d'attendre qu'il ait produit les observations complémentaires annoncées¹⁵⁶⁵.

572. Logiquement, la proximité de rédaction de ces dispositions avec celles prévues par le Code de justice administrative pour les contentieux des étrangers pendants devant les juridictions ordinaires a conduit le juge

¹⁵⁵⁶ Esther **BENBASSA**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5030.

¹⁵⁵⁷ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5030.

¹⁵⁵⁸ George **PAU-LANGEVIN**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5030.

¹⁵⁵⁹ Article 1^{er} du **décret n° 2013-751 du 16 août 2013** relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

¹⁵⁶⁰ Article R. 532-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-4].

¹⁵⁶¹ Article 14 du **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile.

¹⁵⁶² **CE**, 9^e et 10^e, 10 déc. 2008, *Islam*, n° 284159, Rec., tab., p. 776 ; **CE**, 2^e, 4 mars 2016, *Mme A.*, n° 390418.

¹⁵⁶³ **CE**, 9^e et 10^e, 9 juill. 2014, *M. Faizi*, n° 360162, Rec., tab., p. 526.

¹⁵⁶⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 7 nov. 2012, *Toure*, n° 350355, Rec., tab., p. 590.

¹⁵⁶⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 10 nov. 2021, *M. Mutalipov*, n° 447293, Rec., tab., p. 530.

à leur reconnaître une portée similaire. Cela explique que la Cour statue par ordonnance en cas de désistement, sous réserve qu'il soit plein et entier¹⁵⁶⁶, ou de non-lieu. La circonstance que les requêtes devant la CNDA relèvent du plein contentieux et non de l'excès de pouvoir n'a pas conduit le juge à renoncer à une approche restrictive du non-lieu à statuer. Si le Conseil d'État a pu censurer des ordonnances reconnaissant trop largement un non-lieu à statuer en l'absence de réaction du requérant¹⁵⁶⁷, qui semble d'ailleurs davantage caractériser un désistement qu'un véritable non-lieu, il refuse également que le juge statue sur ce fondement alors même que la garantie d'une protection internationale n'est plus pleinement utile. C'est notamment le cas lorsque le demandeur ne réside plus sur le territoire national¹⁵⁶⁸. Cette solution, libérale, s'explique par le fait que l'éloignement forcé du requérant ne doit pas pouvoir affecter son droit au recours et vient pallier la décision du Conseil constitutionnel de ne pas contrôler la jurisprudence contraire de la CNDA¹⁵⁶⁹. En revanche, son retour volontaire ou toute démarche entreprise en ce sens est de nature à corroborer un éventuel désistement¹⁵⁷⁰.

573. Cela implique également que le juge rejette par le même procédé une requête qui serait tardive¹⁵⁷¹, sans que cela ne le dispense de vérifier si elle ne pourrait être régularisée par la production d'éléments tendant à démontrer qu'elle avait été postée en temps utile¹⁵⁷².

574. Sans surprise, la notion d'élément sérieux, dont l'absence justifie qu'il soit statué sur la requête par ordonnance, a fait l'objet d'une délimitation jurisprudentielle relativement nourrie. Une telle absence est notamment caractérisée lorsque la requête ne contient que des allégations

¹⁵⁶⁶ **CE**, 2^e, 27 mars 2020, *M. A.*, n° 429814.

¹⁵⁶⁷ **CE**, 10^e, 2 mars 2020, *M. A.*, n° 431284.

¹⁵⁶⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 6 déc. 2013, *M. Ajeti et autres*, n° 357351, Rec., tab., p. 447.

¹⁵⁶⁹ **Cons. const.**, 8 avr. 2011, *M. Ismaël A.*, n° 2011-120 QPC ; chron. Anne-Laure **CASSARD-VALEMBOIS**, LPA, 1^{er} août 2012, n° 153, p. 12 ; note Pascale **DEUMIER**, RTD civ., 2011, p. 495 ; note Yehudi **PELOSI**, Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF, 7 mars 2014 ; chron. Vincent **TCHEN**, Constitutions, 2011, p. 581.

¹⁵⁷⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 21 oct. 2016, *M. B.*, n° 390007, Rec. CNDA, p. 165.

¹⁵⁷¹ **CNDA**, 29 mars 2019, *Mme M.*, n° 19004616, Rec. CNDA, p. 182 ; **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Crouma*, n° 415837, Rec., tab., p. 582.

¹⁵⁷² **CE**, 10^e, 1^{er} fév. 2019, *M. B.*, n° 418447.

sommaires¹⁵⁷³. En revanche, n'entre pas dans ce cadre une requête dans laquelle le demandeur se prévaut de ce que l'OFPRA aurait « *reconnu à son oncle et à sa tante la qualité de réfugié en prenant en compte des craintes similaires à celles que lui-même invoquait dans sa demande d'asile* »¹⁵⁷⁴, ou de ce que son enfant, à charge, aurait obtenu cette qualité¹⁵⁷⁵. De même, ne caractérise pas une absence d'élément sérieux la reproduction par la Cour de dates erronées qui la conduisent à considérer la requête comme dépourvue d'élément nouveaux dans le cadre d'une procédure de réexamen¹⁵⁷⁶.

575. Les mêmes conditions s'appliquent aux recours en rectification d'erreur matérielle¹⁵⁷⁷ comme d'ailleurs aux recours en révision¹⁵⁷⁸.

¹⁵⁷³ CE, 9^e et 10^e, 3 juin 2020, *Mme Ibrabimi*, n° 421888, Rec., tab., p. 614.

¹⁵⁷⁴ CE, 2^e, 22 oct. 2018, *M. A.*, n° 413750.

¹⁵⁷⁵ CE, 10^e, 23 oct. 2019, *Mme A veuve C.*, n° 423491.

¹⁵⁷⁶ CE, 10^e, 24 juill. 2019, *Nzuzi c. Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 420395.

¹⁵⁷⁷ CE, 2^e et 7^e, 27 nov. 2013, *M. Kougacian*, n° 363388, Rec., tab., p. 449.

¹⁵⁷⁸ CNDA, 31 déc. 2012, *Association pour la Reconnaissance du Droit des Personnes Homosexuelles et Transsexuelles à l'Immigration et au Séjour*, n° 12014815, Rec. CNDA, p. 127.

II | L'éloignement du prétoire par l'aliénation de l'audience

577. Les évolutions législatives n'ont cessé d'éloigner la justice administrative du prétoire dans lequel elle est normalement rendue. Ce phénomène se concrétise tant par l'éloignement du juge (**A.**) que par celui du justiciable (**B.**).

A | La délocalisation des audiences

578. Les contentieux des étrangers permettent, lorsque la requête est dirigée contre certains actes, d'organiser l'audience en dehors de l'enceinte du tribunal, le juge étant alors amené à se déplacer dans des lieux dédiés (**1.**), ce qui n'est pas sans susciter des interrogations sur le respect des exigences processuelles (**2.**).

1. Les manifestations limitées de la délocalisation des audiences

579. Première manifestation au sein de la justice judiciaire. – Initialement, cette configuration particulière de l'audience avait été instaurée à destination des magistrats de l'autorité judiciaire. La loi du 6 juillet 1992 avait prévu que le juge pourrait statuer sur les refus d'entrée « *dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire* »¹⁵⁷⁹. Cette possibilité a été facilitée par la loi du 26 novembre 2003¹⁵⁸⁰, qui a supprimé la nécessité d'un décret en Conseil d'État pour procéder à l'aménagement d'une telle salle. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'au regard de l'objectif poursuivi par le législateur de « *limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers concernés, comme à une bonne administration de la justice* », ce dispositif garantissait « *de façon suffisante la tenue d'un procès juste et équitable* »¹⁵⁸¹.

¹⁵⁷⁹ Article 1^{er} de la **loi n° 92-625 du 6 juillet 1992** sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁵⁸⁰ Article 49 de la **loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

¹⁵⁸¹ **Cons. const.**, 20 nov. 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, n° 2003-484 DC ; chron. Laurence **BAGHESTANI-PERREY**, Laetitia **JANICOT**, Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, LPA, 27 déc. 2004, n° 258,

580. La jurisprudence judiciaire a significativement précisé cette disposition. Par trois arrêts du 16 avril 2008¹⁵⁸², la Cour de cassation a en effet considéré que « *la proximité immédiate exigée par L. 552-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*¹⁵⁸³ *est exclusive de l'aménagement spécial d'une salle d'audience dans l'enceinte d'un centre de rétention* ». En rappelant que la proximité suppose malgré tout une certaine distanciation et, donc, l'extériorité de la salle d'audience vis-à-vis du centre de rétention, l'autorité judiciaire a posé une limite à l'éloignement du juge de son tribunal ; limite qui offre un certain contraste avec la timidité de la jurisprudence administrative de l'époque. En effet, de façon quelque peu inattendue, la cour administrative d'appel de Bordeaux a été amenée à considérer que la mise à disposition d'une salle d'audience au sein d'un centre de rétention n'était pas un acte susceptible de recours « *dès lors notamment que cette mise à disposition n'implique pas nécessairement que le juge des libertés et de la détention, ou le juge d'appel, statue dans ladite salle* »¹⁵⁸⁴. S'il est certain qu'une telle mise à disposition « *ne saurait priver l'autorité judiciaire du pouvoir d'apprécier si les locaux ainsi mis à disposition remplissent les conditions prévues* » par les textes et la jurisprudence¹⁵⁸⁵, cela ne devrait pas faire obstacle à ce qu'elle puisse faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La circonstance qu'un acte demeure inappliqué en raison de son illégalité n'a jamais eu pour conséquence de le soustraire au contrôle initial du juge.

p. 5 ; note Joël **BOYER**, Gaz. pal., 1^{er} mars 2005, n° 60, p. 2 ; note Jean-Pierre **CAMBY**, RDP, 2004, p. 295 ; note Laurent **DOMINGO**, D., 2004, p. 1278 ; note Laurent **DOMINGO**, RDFA, 2004, p. 96 ; note Nicolas **FERRAN**, RDP, 2004, p. 275 ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 2003, p. 2169 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2004, p. 599 ; note Olivier **LECUCQ**, D., 2004, p. 1405 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, 20 janv. 2004, n° 14, p. 10 ; note Jean-Éric **SCHOETTL**, LPA, 21 janv. 2004, n° 15, p. 10 ; note Jean-Claude **ZARKA**, JCP G, 2003, p. 2249.

¹⁵⁸² **Cass.**, civ. 1^{re}, 16 avr. 2008, *Préfet des Bouches du Rhône*, n° 06-20390 ; **Cass.**, civ. 1^{re}, 16 avr. 2008, *Préfet des Hautes Alpes*, n° 06-20391 ; **Cass.**, civ. 1^{re}, 16 avr. 2008, *Préfet du Vaucluse*, n° 06-20978 ; obs. Sabrina **LAVRIC**, D., 2008, p. 1349 ; note Dany **COHEN**, Rev. crit. DIP, 2009, p. 716.

¹⁵⁸³ Aujourd'hui l'article L. 743-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

¹⁵⁸⁴ **CAA** Bordeaux, 2^e, 9 sept. 2008, *Ordre des avocats du barreau de Toulouse*, n° 07BX01327, AJDA, 2008, p. 2246.

¹⁵⁸⁵ **CAA** Bordeaux, 2^e, 9 sept. 2008, *Ordre des avocats du barreau de Toulouse*, n° 07BX01327, AJDA, 2008, p. 2246.

581. Le législateur n'en a pas moins cherché à contourner ces décisions à travers la loi du 14 mars 2011¹⁵⁸⁶, en prévoyant que l'audience pourrait se dérouler « *au sein* » des centres de rétention, afin d'« *améliorer la condition des retenus* »¹⁵⁸⁷. Cette évolution du dispositif n'a pas été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a en effet rappelé que « *les centres de rétention administrative sont des lieux de privation de liberté [...] fermés au public* » et « *que, dès lors, en prévoyant que la salle d'audience dans laquelle siège le juge des libertés et de la détention peut être située au « sein » de ces centres, le législateur a adopté une mesure qui est manifestement inappropriée à la nécessité, qu'il a rappelée, de « statuer publiquement* » »¹⁵⁸⁸. Le déroulement d'une audience à proximité d'un centre de rétention implique donc une séparation nettement matérialisée entre la salle d'audience et l'enceinte du centre. Cette position, raisonnable, a été confirmée par la jurisprudence ultérieure, judiciaire¹⁵⁸⁹ comme administrative¹⁵⁹⁰. Dans le même mouvement, le Conseil d'État a d'ailleurs précisé que la création d'un centre de rétention, loin de n'être qu'un « *un choix de pure opportunité* », devait être regardée comme une véritable décision administrative susceptible d'être soumise au juge, à qui il « *revient bien d'en contrôler la légalité* »¹⁵⁹¹. Elle

¹⁵⁸⁶ Article 101 de la loi n° n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

¹⁵⁸⁷ Éric CIOTTI, J.O. A.N., 12 fév. 2010, n° 16, p. 1166.

¹⁵⁸⁸ **Cons. const.**, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, n° 2011-625 DC ; chron. Laurence BAGHESTANI, LPA, 31 juill. 2012, n° 152, p. 17 ; note Laurence BAGHESTANI, LPA, 31 juill. 2012, n° 152, p. 28 ; note Philippe BONFILS, D., 2011, p. 1162 ; note Audrey DARSONVILLE, Constitutions, 2011, p. 223 ; note David GINOCCHI, DA, 2011, p. 1097 ; note Bertrand DE LAMY, RSC, 2012, p. 217 ; note Xavier LATOUR, AJDA, 2011, p. 1075 ; note Christine LAZERGES, Cah. just., 2011, p. 91 ; note Christine LAZERGES, RSC, 2011, p. 728 ; note François MARCEL, Cahiers FP, 2011, n° 309, p. 21 ; note Annabelle PENA, RFDC, 2011, p. 803 ; chron. Vincent TCHEN, Constitutions, 2011, p. 581.

¹⁵⁸⁹ **Cass.**, civ. 1^{re}, 12 oct. 2011, n° 10-24205 ; obs. Christelle DE GAUDEMONT, D. actualité, 27 oct. 2011.

¹⁵⁹⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 18 nov. 2011, *Association Avocats pour la défense du droit des étrangers et autres*, n° 335532, Rec., p. 568 ; concl. Damien BOTTEGHI, AJDA, 2012, p. 217 ; obs. Séverine BRONDEL, AJDA, 2011, p. 2265 ; chron. Olivera BOSKOVIC, Sabine CORNELOUP, Fabienne JAULT-SESEKE, Natalie JOUBERT, Karine PARROT, D., 2012, p. 390 ; chron. Laure CLÉMENT-WILZ, Francesco MARTUCCI, Coralie MAYEUR-CARPENTIER, RFDA, 2012, p. 377.

¹⁵⁹¹ Damien BOTTEGHI, « La création des centres de rétention du Mesnil-Amelot est légale », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 18 nov. 2011, *Association Avocats pour la défense du droit des étrangers et autres*, n° 335532, AJDA, 2012, p. 218.

n'est toutefois pas à elle seule de nature à constituer une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative¹⁵⁹².

582. Extension à la justice administrative. – La délocalisation des audiences a été étendue à certains contentieux administratifs des étrangers. Si l'on excepte la possibilité d'organiser des audiences foraines de la CNDA dans les juridictions administratives ordinaires¹⁵⁹³, c'est à travers la loi du 16 juin 2011¹⁵⁹⁴ que le législateur a étendu au juge administratif la possibilité de faire se dérouler l'audience en dehors de la juridiction. En effet, dès lors que l'étranger concerné est retenu par l'administration et « *si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, [le juge] peut statuer dans cette salle* »¹⁵⁹⁵. Cette possibilité, introduite par un amendement en commission, vise à tenir compte du fait que le nouveau mécanisme contentieux va « *avoir pour conséquence de multiplier les recours administratifs de la part d'étrangers en rétention, et donc les escortes en direction des tribunaux administratifs* »¹⁵⁹⁶. Elle fait l'objet de vives objections lors de son examen dans l'hémicycle, plusieurs parlementaires considérant de façon générale que le « *principe de la délocalisation des audiences [...] porte gravement atteinte à la sérénité des débats et à la qualité de la justice* »¹⁵⁹⁷. La délocalisation des audiences à proximité des centres de rétention constitue en effet, selon certains parlementaires, « *une atteinte à la publicité des débats* »¹⁵⁹⁸ et « *à l'indépendance des magistrats administratifs* »¹⁵⁹⁹. Elle est vivement critiquée par les syndicats de magistrats administratifs, qui y voient « *un déficit d'image considérable* » autant qu'un « *manque d'intelligibilité du procès administratif* »¹⁶⁰⁰.

¹⁵⁹² CE, juge des référés, 13 sept. 2011, *La Cimade*, n° 352155.

¹⁵⁹³ Article 17 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

¹⁵⁹⁴ Article 48 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹⁵⁹⁵ Article L. 614-11 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-1 III].

¹⁵⁹⁶ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 2007, n° 2814, p. 58.

¹⁵⁹⁷ Bernard **VERA**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1108.

¹⁵⁹⁸ Jacques **MÉZARD**, J.O. Sénat, 14 avr. 2011, n° 35, p. 2836.

¹⁵⁹⁹ Michel **BILLOUT**, J.O. Sénat, 10 fév. 2011, n° 14, p. 1115.

¹⁶⁰⁰ Axel **BARLERIN**, Elsa **COSTA**, « Juger en rétention : la justice retenue », *AJDA*, 2011, p. 353.

Il n'est cependant pas certain que ces reproches puissent se transporter sur le terrain juridique.

2. Les justifications fragiles de la délocalisation des audiences

583. Les critiques adressées aux audiences délocalisées dénoncent essentiellement l'atteinte au droit à un procès équitable qu'elles impliqueraient, mais aussi le poids qu'elles feraient peser sur l'administration de la justice administrative. Elles concernent ainsi autant l'emplacement proprement dit de la salle d'audience que les déplacements qu'elle implique.

584. Emplacement. – L'emplacement de la salle d'audience peut être mis en perspective avec différents principes. Le principal grief adressé à la délocalisation des audiences tient à ce qu'elle nuirait à l'impartialité objective du procès. En plaçant l'audience au plus près du lieu d'enfermement de l'étranger, le législateur brouillerait la frontière entre la juridiction administrative et l'administration active. Cet argument n'emporte pas la conviction. En effet, sous réserve des conditions exigées par la jurisprudence, la salle d'audience aménagée près d'un centre de rétention ne constitue pas moins un tribunal que les locaux ordinaires des juridictions. La proximité du lieu de justice avec le centre de rétention n'est pas, à elle seule, de nature à emporter une assimilation qui pourrait remettre en cause, sur le plan des apparences, l'impartialité de la juridiction qui y siège. Après tout, la plupart des tribunaux administratifs ne sont guère éloignés des préfectures, pour des raisons évidentes de commodité.

585. Il est également soutenu que les audiences délocalisées conduisent à méconnaître le principe de publicité de la justice. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le Conseil constitutionnel avait censuré la possibilité de situer les salles d'audience au sein même des centres de rétention, dès lors que ces derniers « *sont fermés au public* »¹⁶⁰¹. D'un point de vue pratique, il

¹⁶⁰¹ **Cons. const.**, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, n° 2011-625 DC ; chron. Laurence **BAGHESTANI**, LPA, 31 juill. 2012, n° 152, p. 17 ; note Laurence **BAGHESTANI**, LPA, 31 juill. 2012, n° 152, p. 28 ; note Philippe **BONFILS**, D., 2011, p. 1162 ; note Audrey **DARSONVILLE**, *Constitutions*, 2011, p. 223 ; note David **GINOCCHI**, DA, 2011, p. 1097 ; note Bertrand **DE LAMY**,

est certain que « *la cartographie des lieux rend illusoire cette publicité* »¹⁶⁰². De fait, les centres de rétention sont situés à des endroits peu propices à la fréquentation du prétoire par des citoyens désintéressés. Toutefois, le principe de publicité n'implique pas que les juridictions soient réparties sur le territoire de telle façon que le public pourrait y accéder facilement mais uniquement que leurs audiences soient effectivement ouvertes à ceux qui désirent y assister. D'ailleurs, il serait paradoxal d'éloigner le tribunal du justiciable dans le seul but de le rapprocher d'un public virtuel.

586. Déplacement. – Le déplacement vers la salle d'audience délocalisée a également fait l'objet de nombreuses critiques. Du point de vue du justiciable, le changement est inexistant car, du fait des exigences bâtementaires constitutionnelles, il doit se transporter jusqu'au tribunal ; simplement, il se déplace moins loin. Certes, les droits de la défense sont fréquemment invoqués à l'encontre de la délocalisation des audiences en considérant que leur exercice est « *entravé* »¹⁶⁰³ du fait de l'emplacement des centres de rétention. Il est vrai que l'institution de salles d'audience hors du tribunal ne facilite pas le travail des avocats en participant à la multiplication des lieux où ils interviennent. Il est néanmoins possible de remarquer que les avocats doivent de toute manière se déplacer jusqu'aux centres de rétention pour assister leurs clients retenus et que, même dans cette configuration, l'étalement des lieux de justice administrative demeure bien moindre que celui des juridictions judiciaires, qui n'est pourtant pas considéré comme particulièrement attentatoire aux droits et libertés.

587. En revanche, le magistrat doit également se rendre jusqu'à la nouvelle salle, ce qui est plus significatif, encore que l'on pourrait objecter qu'au regard de la libre organisation qui caractérise l'exercice du métier, cela ne change finalement pas grand-chose : dès lors que le juge ne travaille pas nécessairement au tribunal administratif, le déplacement vers une salle

RSC, 2012, p. 217 ; note Xavier **LATOUR**, AJDA, 2011, p. 1075 ; note Christine **LAZERGES**, Cah. just., 2011, p. 91 ; note Christine **LAZERGES**, RSC, 2011, p. 728 ; note François **MARCEL**, Cahiers FP, 2011, n° 309, p. 21 ; note Annabelle **PENA**, RFDC, 2011, p. 803 ; chron. Vincent **TCHEN**, Constitutions, 2011, p. 581.

¹⁶⁰² **CNCDH**, 21 mai 2015, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, JORF, 11 juill. 2015., n° 90.

¹⁶⁰³ **CNCDH**, 21 mai 2015, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, JORF, 11 juill. 2015., n° 89.

à proximité d'un centre de rétention ne représente pas *in abstracto* un effort beaucoup plus important que celui vers le tribunal. Pourtant, la multiplication des lieux de justice est de nature à peser sur l'organisation du travail des juridictions en ce qu'elle constitue un paramètre supplémentaire à prendre en compte dans une matière déjà fortement contrainte par l'institution de délais de jugement parfois très brefs. Cela lui fait perdre un temps précieux que la pression contentieuse ne lui permet pourtant pas de gaspiller. La délocalisation des audiences se concilie donc assez mal avec la bonne administration de la justice. Il ne semble toutefois pas que ces considérations excèdent la liberté d'appréciation offerte au législateur, celui-ci, prévoyant, ayant d'ailleurs libéré le rapporteur public d'une charge sans doute trop chronophage¹⁶⁰⁴.

588. Au fond, si le transport du juge administratif vers le centre de rétention suscite autant d'opposition, c'est moins en raison d'une méconnaissance avérée de certains principes que parce qu'il heurte profondément « *une règle sociale banale et bien ancrée : l'impétrant se déplace, le puissant reçoit en majesté* »¹⁶⁰⁵. À défaut d'un véritable fondement convaincant, au moins la délocalisation des audiences ne méconnaît-elle aucun principe et ne constitue rien d'autre qu'une des manifestations, nombreuses, de l'effacement de la justice administrative face aux contentieux des étrangers.

B | La dématérialisation de l'audience

589. Le progrès technologique a ouvert la possibilité de recourir, pour les audiences, à la visio-conférence plutôt qu'à la présence physique du juge et des parties dans le même lieu. Les évolutions législatives successives n'ont cessé de promouvoir cette modalité particulière de l'audience en cherchant à la proposer aux requérants (1.) avant de la leur imposer (2.).

¹⁶⁰⁴ Voir *supra* n° 543 et s.

¹⁶⁰⁵ Dany COHEN, « De l'aménagement d'une salle d'audience dans les centres de rétention administrative », *Rev. crit. DIP*, 2009, p. 726.

1. Le recours facilité à l'audience vidéo

590. Refuse d'entrée. – Devant la juridiction administrative, cette faculté a été pour la première fois ouverte par la création, en 2007¹⁶⁰⁶, du recours spécial institué pour les refus d'entrée opposés aux demandeurs d'asile. Le mécanisme disposait ainsi : « *L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission.* »¹⁶⁰⁷. Cette possibilité, introduite pour « *alléger opportunément les contraintes logistiques pesant sur l'administration, en évitant des déplacements (sous escorte policière) d'étrangers au tribunal administratif, qui sont à la fois coûteux et inutiles, dès lors que les technologies modernes de communication peuvent s'y substituer dans un cadre consensuel* »¹⁶⁰⁸, n'a bien sûr pas été reçue de façon unanime.

591. Ainsi, de nombreux parlementaires s'interrogent pour trouver un équilibre satisfaisant entre des exigences contradictoires, bien résumé par une députée de la majorité : « *l'idée paraît intéressante : gain de temps, moins de déplacements, moins de stress, mais, dans la pratique, et surtout dans le cadre spécifique des demandes d'asile qui concernent des personnes fragiles ayant vécu des événements douloureux et maîtrisant parfois mal notre langue, le contact direct, plus humain, est indispensable* »¹⁶⁰⁹. Ainsi, certaines interventions contestent que l'accord du requérant soit présumé et considèrent qu'il « *n'est pas suffisant que le demandeur d'asile soit informé, même si c'est indispensable, dans une langue qu'il comprend pour exercer son droit à l'opposition à la visioconférence* »¹⁶¹⁰. D'autres critiquent ce qu'ils perçoivent comme une atteinte à l'égalité entre les

¹⁶⁰⁶ Article 24 de la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

¹⁶⁰⁷ Article L. 352-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-9].

¹⁶⁰⁸ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 2007, n° 160, p. 108.

¹⁶⁰⁹ Françoise **HOSTALIER**, J.O. A.N., 20 sept. 2007, n° 42, p. 2300.

¹⁶¹⁰ Jean-Paul **LECOQ**, J.O. A.N., 20 sept. 2007, n° 42, p. 2303.

parties « car le représentant de l'administration aura, lui, accès à la salle d'audience du tribunal alors que l'étranger sera dans la salle de la zone d'attente »¹⁶¹¹.

592. Octroi de la protection internationale. – Le contentieux de l'asile devant la CNDA s'est logiquement ouvert à la communication audiovisuelle au regard de la centralisation du contentieux dans une juridiction unique. Dès 2011¹⁶¹², le législateur a autorisé le recours à l'audience vidéo « afin d'assurer une bonne administration de la justice et de faciliter la possibilité ouverte aux intéressés de présenter leurs explications à la cour »¹⁶¹³. Il s'agissait de « permettre une amélioration du traitement des recours déposés dans ces territoires, notamment en réduisant les délais »¹⁶¹⁴.

593. À peine débattue à l'Assemblée nationale, hormis une demande de suppression au motif que « tenir une audience de plusieurs heures en visioconférence, compte tenu des aléas techniques – mauvaise acoustique, rupture de transmission –, risque d'être une gageure »¹⁶¹⁵, cette mesure est davantage contestée au Sénat. En effet, si le projet initial ne concernait que les demandeurs d'asile situés en outre-mer, la chambre haute l'a étendu à l'ensemble des requérants, en considérant que « cette faculté peut opportunément être également ouverte à des demandeurs d'asile résidant en province pour lesquels le déplacement en région parisienne est très contraignant et donc de nature à faire obstacle à leur présentation, dans de bonnes conditions, devant la Cour »¹⁶¹⁶. En conséquence, certains sénateurs manifestent une « grande réticence à l'utilisation de la visioconférence dans l'exercice des droits de la défense »¹⁶¹⁷, notamment parce qu'elle repose sur l'idée « que l'humanité de la justice passe davantage par la rapidité de la décision que par la relation

¹⁶¹¹ Louis **MERMAZ**, J.O. Sénat, 5 octobre 2007, n° 48, p. 3701.

¹⁶¹² Article 98 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹⁶¹³ Article L. 532-13 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 733-1].

¹⁶¹⁴ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2400) relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 2814, p. 365.

¹⁶¹⁵ Étienne **PINTE**, J.O. A.N., 8 oct. 2010, n° 86, p. 6741.

¹⁶¹⁶ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 27 adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 239, p. 213.

¹⁶¹⁷ Jacques **MÉZARD**, J.O. Sénat, 11 fév. 2011, n° 15, p. 1212.

entre le demandeur et les juges »¹⁶¹⁸. Le projet du Sénat offrait toutefois un certain nombre de garanties en prévoyant que le requérant assisterait à l'audience depuis une salle aménagée relevant du ministère de la Justice, qu'une copie de son dossier serait mise à sa disposition et qu'il serait possible d'enregistrer l'audience comme alternative à l'établissement de procès-verbaux des opérations. Surtout, il donnait au requérant le droit de refuser un tel procédé et d'être convoqué physiquement dans les locaux de la Cour. Si l'Assemblée nationale s'est félicitée de ces avancées, le Gouvernement soutenant même que « *la visioconférence élargit le droit des requérants* »¹⁶¹⁹, elle a supprimé le consentement de l'intéressé, qui ne sera que partiellement rétabli par le Sénat pour les justiciables métropolitains. De ce point de vue, l'audience vidéo n'aura guère tardé à évoluer d'un outil contentieux consensuel à une technique processuelle imposée.

2. Le recours forcé à l'audience vidéo

594. Refus d'entrée. – Si, dans le dispositif primitif du refus d'entrée, l'accord du requérant était nécessaire, bien que présumé, la loi du 10 septembre 2018 a supprimé cette exigence¹⁶²⁰. Les raisons du développement de l'audience vidéo avancées par la majorité sont multiples :

« – elle mobilise moins les forces de police qui assurent les fonctions d'escorte de l'étranger en limitant les temps de trajet et d'attente entre les audiences ;

– elle est profitable à l'étranger à qui sont épargnés la fatigue et le stress consécutifs à des déplacements qui excèdent parfois une centaine de kilomètres ;

*– elle permet une plus grande souplesse dans la tenue du rôle en éliminant les impondérables liés aux conditions de circulation entre le tribunal et, le cas échéant, la zone d'attente ou le centre de rétention administrative. »*¹⁶²¹.

¹⁶¹⁸ Bariza **KHIARI**, J.O. Sénat, 11 fév. 2011, n° 15, p. 1213.

¹⁶¹⁹ Claude **GUÉANT**, J.O. A.N., 11 mars 2011, n° 23, p. 1725.

¹⁶²⁰ Article 20 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹⁶²¹ Élise **FAJGELES**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi n° 714 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, n° 857, p. 26.

595. Après avoir rappelé le risque, soulevé par les associations et les avocats, « *que la médiation d'un écran entre l'étranger et son juge porte préjudice aux droits de la défense* », le rapport de la commission l'écarte rapidement car « [la] rapporteure est intimement convaincue qu'il n'en est rien »¹⁶²². Étrangement, cet argument ne convainc pas tous les parlementaires. Certains estiment ainsi que l'audience vidéo imposée « *pose un problème lié à la particularité de ces audiences, où l'oralité et parfois la traduction nécessitent une unité de lieu* »¹⁶²³ et s'inquiètent de ce qu'il « *ne sera plus possible d'avoir un contact humain avec le requérant et, pour le juge, de chercher la manifestation de la vérité et de forger son intime conviction dans les yeux et le visage de ce dernier* »¹⁶²⁴. Plus largement, les opposants à la suppression du consentement à l'audience vidéo considèrent que « *la possibilité pour le requérant de venir s'exprimer en personne devant le tribunal administratif compétent pour exposer ses arguments de fait et de droit est une garantie essentielle* »¹⁶²⁵.

596. Les fondements d'une telle évolution s'expriment moins dans les hémicycles que dans l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi, qui indique : « *si les exigences d'un procès juste et équitable supposent en effet que le justiciable puisse participer de manière personnelle et effective au procès, ce droit peut être aménagé pour poursuivre des objectifs également légitimes aux plans constitutionnel et conventionnel, tels que - comme en l'espèce - la bonne administration de la justice (en évitant l'allongement des délais dus aux reports d'audience qu'entraînent les difficultés de déplacement des demandeurs), la dignité des demandeurs (en évitant des déplacements sous escorte) et le bon usage des deniers publics (en réduisant les coûts pour l'administration)* »¹⁶²⁶. Cet avis s'éloigne de celui du Contrôleur général des lieux de privation de libertés, qui considérait au contraire qu'il « *ne peut être recouru à la visioconférence dans une procédure sans que le consentement éclairé de toute personne demanderesse ou défenderesse dans cette procédure ait été recueilli* »¹⁶²⁷.

¹⁶²² Élise FAJGELES, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi n° 714 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, n° 857, p. 323.

¹⁶²³ Stéphane PEU, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3371.

¹⁶²⁴ Olivier BECHT, J.O. A.N., 27 juill. 2018, n° 97, p. 8260.

¹⁶²⁵ Didier MARIE, J.O. Sénat, 22 juin 2018, n° 57, p. 6482.

¹⁶²⁶ CE, ass., 15 fév. 2018, *Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° 394206.

¹⁶²⁷ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 14 oct. 2011, *Avis relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté*, J.O.R.F., 9 nov. 2011.

597. Le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de ce dispositif « *compte tenu notamment des caractéristiques des procédures* » concernées¹⁶²⁸. Sa décision relève ainsi que « *le recours à ces moyens de communication audiovisuelle est subordonné à la condition que soit assurée la confidentialité de la transmission entre le tribunal et la salle d'audience spécialement aménagée à cet effet, ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice* », ne fait pas obstacle à l'assistance d'un avocat et, dans le cas du contentieux du refus d'entrée, est accompagné par un procès-verbal des opérations effectuées dans les différentes salles de l'audience.

598. **Octroi de la protection internationale.** – L'audience vidéo s'est progressivement imposée devant la Cour nationale du droit d'asile. C'est à l'occasion de la loi du 10 septembre 2018 que le consentement des justiciables métropolitains a disparu, au motif que « *le dispositif fonctionne de manière tout à fait satisfaisante depuis plusieurs années lorsque le requérant réside outre-mer et est pleinement entré dans les pratiques* »¹⁶²⁹. Elle est défendue par des arguments parfois curieux, comme celui tiré de ce que « *le requérant n'est pas forcément plus à l'aise face à une juridiction de jugement, sans écran* »¹⁶³⁰, et la majorité critique « *la peur fantasmagorique des nouvelles technologies* »¹⁶³¹ que traduirait en réalité l'opposition au texte. Pourtant, dans un contentieux qui repose autant sur des éléments probants du dossier que sur la force de conviction du discours du requérant, il n'est pas certain que l'audience vidéo éclaire la formation de jugement autant que sa présence physique. Cette évolution suscite naturellement d'intenses débats, y compris au sein de la majorité qui en conteste parfois la constitutionnalité¹⁶³².

599. Le Conseil constitutionnel n'a pas retenu ces objections. Rappelant que « *le législateur a entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au*

¹⁶²⁸ **Cons. const.**, 6 sept. 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, n° 2018-770 DC ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, Titre VII, 2019, n° 2, p. 81 ; note Jean-Philippe **DEROSIER**, *Constitutions*, 2018, p. 379 ; note Louis **IMBERT**, *Constitutions*, 2018, p. 421 ; note Pierre **MOUZET**, *AJDA*, 2018, p. 2401.

¹⁶²⁹ Élise **FAJGELES**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi n° 714 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, n° 857, p. 202.

¹⁶³⁰ Élise **FAJGELES**, *J.O. A.N.*, 21 avr. 2018, n° 42, p. 3282.

¹⁶³¹ Émilie **CHALAS**, *J.O. A.N.*, 21 avr. 2018, n° 42, p. 3283.

¹⁶³² Laurence **VICHNIEVSKY**, *J.O. A.N.*, 21 avr. 2018, n° 42, p. 3283.

bon usage des deniers publics », le juge a considéré que le recours forcé à la vidéo audience n'était pas constitutionnellement impossible¹⁶³³.

600. État d'urgence sanitaire. – L'épidémie de Covid-19 a conduit à intensifier momentanément le recours à l'audience vidéo en le généralisant¹⁶³⁴. Saisi de la légalité de ce procédé, le Conseil d'État a refusé de le suspendre¹⁶³⁵ et, au fond, a choisi de ne pas le censurer¹⁶³⁶. Au prix d'une réserve d'interprétation impliquant que le président de la formation de jugement modère son utilisation de l'audience vidéo aux cas dans lesquels « *certaines parties ou leurs conseils ou encore certains membres de la formation de jugement ou le rapporteur public sont dans l'incapacité, pour des motifs liés à la crise sanitaire, d'être physiquement présents dans la salle d'audience et [sous réserve] que la nature et les enjeux de l'affaire n'y font pas obstacle* », le juge administratif a jugé que la solution retenue par l'ordonnance constituait un équilibre satisfaisant entre les garanties procédurales offertes aux justiciables et la continuité du service public de la justice.

¹⁶³³ **Cons. const.**, 6 sept. 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, n° 2018-770 DC ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, Titre VII, 2019, n° 2, p. 81 ; note Jean-Philippe **DEROSIER**, *Constitutions*, 2018, p. 379 ; note Louis **IMBERT**, *Constitutions*, 2018, p. 421 ; note Pierre **MOUZET**, *AJDA*, 2018, p. 2401.

¹⁶³⁴ Article 1^{er} 3° b) de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁶³⁵ **CE**, juge des référés, 8 juin 2020, *Association ELENA France*, n° 440717.

¹⁶³⁶ **CE**, 1^{re} et 4^e, 6 avr. 2022, *Association ELENA France et autres*, n° 440715.

Conclusion du second chapitre

601. Si les évolutions relatives à la saisine du juge pouvaient, à première vue, laisser planer le doute sur leur orientation définitive, le phénomène d'isolement est une tendance qui n'a rien d'équivoque. Toutes les réformes des contentieux des étrangers tendent au contraire à accentuer ce qui est rapidement devenu un marqueur processuel fort de la matière. Cet isolement ne résulte d'ailleurs pas seulement de l'affaiblissement de la collégialité mais, protéiforme, procède d'une conjonction de facteurs divers qui, réunis, conduisent à renforcer la part personnelle du travail juridictionnel et à creuser la distance entre le juge et le justiciable.

602. Comme en matière de délais, les propositions du Conseil d'État formulées lors de son rapport de 2020 tendent à rationaliser le recours à un magistrat statuant seul. Ainsi l'ensemble des actes relevant de la procédure ordinaire imaginée par le Palais royal, c'est-à-dire les obligations de quitter le territoire décidées sans mesure de contrainte et les décisions qu'elles accompagnent – refus de séjour, interdiction de retour ou de circulation, décision fixant le pays de destination – ainsi que les décisions de réadmission, devraient bénéficier d'une formation collégiale et des conclusions, certes facultatives, du rapporteur public¹⁶³⁷.

603. L'isolement participe d'un mouvement plus général d'allègement du procès administratif dans ces contentieux, mouvement qui n'est pas étranger à des considérations d'urgence qui sont omniprésentes dans le débat parlementaire.

¹⁶³⁷ **Conseil d'État**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 37.

Conclusion du second titre

604. Comme d'autres, les contentieux des étrangers portent « *les stigmates des contentieux de masse* »¹⁶³⁸ : l'éloignement du requérant par le raccourcissement du délai de recours et l'éviction du juge par la perte de la collégialité. Il en résulte une interrogation légitime sur leur véritable nature. Si, déjà dans le contentieux ordinaire, le délai de recours de deux mois – somme toute bref – se justifie par « *l'impératif d'efficacité administrative* »¹⁶³⁹, la célérité qui domine les contentieux des étrangers implique des exigences renforcées : de ce point de vue, il est évident que ces voies de recours entretiennent des liens étroits avec l'urgence. René Chapus n'hésitait d'ailleurs pas à ranger les « *procédures de contestation des mesures d'éloignement du territoire* » parmi les procédures d'urgence spécifiques, au même titre que les divers référés présents dans la procédure administrative contentieuse¹⁶⁴⁰.

605. Pourtant, la matière ne semble pas répondre à la définition usuelle de l'urgence, qui désigne les situations dans lesquelles « *la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* »¹⁶⁴¹. Bien sûr, l'éloignement d'un étranger et les décisions relatives à sa demande d'asile préjudicient à sa situation de manière grave, mais le caractère plus ou moins suspensif qui est attaché aux différents recours¹⁶⁴² ne permet pas d'y voir une atteinte immédiate. Comme le relève le Conseil d'État, le caractère d'urgence que présentent la plupart des contentieux des

¹⁶³⁸ Christophe **POULY**, « Étranger : contentieux de l'asile », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2020, n° 276.

¹⁶³⁹ Antoine **CLAEYS**, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse Poitiers, 2005, p. 267.

¹⁶⁴⁰ René **CHAPUS**, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 1500.

¹⁶⁴¹ **CE**, sect., 19 janv. 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815, Rec., p. 29 ; concl. Laurent **TOUVET**, RFDA, 2001, p. 378 ; **GACA**, 2022, n°14, p. 276 ; note Noël **CHAHID-NOURAI**, Christian **LAHAMI-DEPINAY**, LPA, 12 fév. 2001, n° 30, p. 10 ; chron. Pierre **COLLIN**, Matias **GUYOMAR**, AJDA, 2001, p. 150 ; obs. Christophe **GUETTIER**, RDP, 2002, p. 756 ; note Bertrand **SEILLER**, D., 2001, p. 1414 ; note Roland **VANDERMEEREN**, D., 2001, p. 2220.

¹⁶⁴² Voir *infra* n° 711 et s.

étrangers « *n'est que partiellement justifié au regard des exigences réelles de l'action administrative et de la situation des intéressés* »¹⁶⁴³.

606. Difficile, dès lors, de caractériser une urgence objective, sinon en admettant que c'est le législateur lui-même qui confère un tel caractère à l'ensemble de la procédure. En vérité, les contentieux des étrangers sont, pour une large part, des contentieux de l'urgence par détermination de la loi. Pour le législateur, c'est l'exercice d'une voie de recours qui préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, celui, constitutionnel¹⁶⁴⁴, de lutte contre l'immigration irrégulière : « *la compétence dévolue à un juge unique est justifiée - compte tenu des garanties offertes par ailleurs au justiciable - par le caractère d'urgence, à défaut de laquelle la décision administrative serait paralysée, et par le volume prévisible du contentieux* »¹⁶⁴⁵.

607. L'urgence légale, invoquée de manière récurrente dans les débats parlementaires¹⁶⁴⁶, est d'autant plus facile à identifier qu'elle s'accompagne d'une rhétorique du recours abusif commune à toutes ces procédures et particulièrement récurrente dans le contentieux de l'asile, « *forme légale pour l'immigration illégale* »¹⁶⁴⁷. Tout au long de leurs travaux, les parlementaires et le Gouvernement insistent sur le caractère dilatoire que présenteraient l'essentiel des recours et promeuvent l'effacement de la justice

¹⁶⁴³ **CONSEIL D'ÉTAT**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 24.

¹⁶⁴⁴ **Cons. const.**, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC ; **GDCC**, 2009, p. 610 ; note Denis **ALLAND**, *RGDIP*, 1994, p. 205 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1994, n° 68, p. 166 ; note Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, *Gaz. Pal.*, 1994 ; note Jean-Jacques **DUPEYROUX**, Xavier **PRÉTOT**, *Droit social*, 1994, p. 69 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, *RDP*, 1994, p. 1165 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, *RTDH*, 1994, p. 519 ; note Louis **FAVOREU**, *RFDC*, 1993, n° 15, p. 583 ; note Yves **GAUTIER**, *Europe*, 1993, n° 12, p. 1 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1993 ; note Nicole **GUIMEZANES**, *JCP G*, 1994, I., n° 3728 ; note Danièle **LOCHAK**, *Plein Droit*, 1993, n° 22-23, p. 6 ; note François **LUCHAIRE**, *RDP*, 1994, p. 5 ; note Dominique **MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, D.**, 1994, p. 111 ; note Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, *LPA*, 1994 ; note Émile **PEREZ**, *La Vie judiciaire*, 30 août 1993 ; note Roger **PINTO**, *JDI*, 1994 ; note Jean **ROSSETTO**, *Revue de l'Union européenne*, 1994 ; note Henry **ROUSSILLON**, *La Vie judiciaire*, 1993, n° 2478 ; note Catherine **TEITGEN-COLLY**, *AJDA*, 1994 ; note Dominique **TURPIN**, *Rev. crit. DIP*, 1994, p. 1.

¹⁶⁴⁵ Michel **SUCHOD**, *J.O. A.N.*, 22 nov. 1989, n° 94, p. 5440.

¹⁶⁴⁶ Jérôme **RIVIÈRE**, *J.O. A.N.*, 11 mai 2006, n° 42, p. 3300.

¹⁶⁴⁷ Éric **CIOTTI**, *J.O. A.N.*, 21 avr. 2018, n° 42, p. 3286.

administrative comme une manière de lutter contre une forme de dévoiement processuel du droit d'asile. Dans cette perspective, rien ne sert de ralentir la procédure juridictionnelle pour « *permettre le traitement de recours dont on sait qu'ils sont pour la plupart abusifs* »¹⁶⁴⁸.

¹⁶⁴⁸ Thierry **MARIANI**, in *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2400) relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 2814, p. 365.

Conclusion de la première partie

608. Dans les contentieux des étrangers, l'effacement de la justice administrative n'est pas une tendance continue et ininterrompue. Prenant place au sein d'un environnement législatif et jurisprudentiel marqué par de nombreux heurts, il constitue davantage un motif récurrent qu'une véritable constante. Pour autant, l'absence de linéarité de son parcours ne fait pas obstacle à ce qu'il soit retenu comme une clef de lecture pertinente des mutations de la justice administrative.

609. L'effacement de la justice administrative se manifeste par ailleurs à travers la grande complexité des contentieux des étrangers, alimentée par une évidente instabilité. Certes, l'inflation normative est une tendance générale du droit, mais elle trouve son expression la plus parfaite dans le droit processuel des étrangers, que chaque législature réforme en profondeur. En effet, si l'on pouvait espérer que les atténuations de l'opposition idéologique au début des années 1990 conduiraient à abandonner la législation par modèle systémique, il faut bien convenir que s'y est substituée une fluctuation technique qui n'a rien à lui envier. Les évolutions du régime de l'obligation de quitter le territoire sont à ce titre particulièrement éloquents et ont conduit le législateur à bâtir, par sédimentation, un régime contentieux indigeste dans un texte d'une longueur excessive. De fait, peu d'auteurs chercheront l'inspiration dans le CESEDA comme Stendhal dans le Code civil¹⁶⁴⁹. Certes, la technicité de la matière fait sans doute obstacle à ce que le Parlement légifère par aphorisme, mais elle n'interdit pas qu'il recherche l'intelligibilité, voire la clarté, des textes qu'il produit. La recodification a certainement contribué à améliorer la lisibilité du droit applicable aux étrangers¹⁶⁵⁰ mais, effectuée à droit plus ou moins constant, elle n'en a pas diminué la complexité. La réflexion n'est d'ailleurs pas nouvelle et constitue une sorte d'antienne doctrinale. Déjà en 1986, Robert Lecourt estimait à propos des textes

¹⁶⁴⁹ STENDHAL, *Correspondance*, tome 10, Le Divan, 1934, p. 277.

¹⁶⁵⁰ Encore que la lecture de certains articles permet légitimement d'en douter, comme l'article L. 730-2 qui dispose simplement que, « conformément à l'article L. 264-1, les dispositions des 6°, 7° et 8° et du dernier alinéa de l'article L. 731-1, de l'article L. 731-2, des 6°, 7° et 8° de l'article L. 731-3, des articles L. 731-4, L. 731-5, L. 732-1 à L. 732-9 et L. 733-1 à L. 733-17 sont applicables à l'étranger dont la situation est régie par le livre II ».

antérieurs : « *chacune de ces lois ayant laissé « sa couche sédimentaire », le texte actuel de l'ordonnance est d'une lecture complexe* »¹⁶⁵¹.

610. Cette situation, qui est unanimement dénoncée, porte un indéniable préjudice aux étrangers en affectant directement l'effectivité des garanties juridictionnelles dont ils sont censés bénéficier. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater la place qu'occupent les associations et les auxiliaires de justice dans l'accompagnement des étrangers. S'il est « *abusif d'exiger des administrés [...] des connaissances que les administrateurs eux-mêmes n'arrivent pas sans peine à acquérir* »¹⁶⁵², il est sans doute délicat d'attendre des étrangers qu'ils maîtrisent parfaitement les arcanes de la procédure administrative contentieuse et l'équilibre du procès administratif des étrangers doit beaucoup à l'action des milieux associatifs.

611. Les mutations de la justice administrative n'échappent cependant pas à certaines contradictions. L'effacement n'est certainement pas l'unique perspective d'évolution du procès administratif dans les contentieux des étrangers et beaucoup de ses manifestations tendraient même à une forme de marginalisation si elles étaient replacées dans une approche plus globale de ce mouvement. Ainsi, l'effacement de la justice administrative ne saurait s'analyser sans être mis en parallèle avec les éléments qui conduisent à son renforcement (**Partie II**).

¹⁶⁵¹ Robert **LECOURT**, in *Compte-rendu des séances du Conseil constitutionnel*, 2 sept. 1986, p. 60.

¹⁶⁵² Roger **LATOURNERIE**, concl. sous **CE**, ass., 23 janv. 1931, *Dame et Demoiselle Garcin c. ministre de l'Intérieur*, n° 2159, Rec., p. 91, GCJA, tome 1, 2015, n° 79, p. 791.

Partie II

Le renforcement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

612. Sur un plan général, le renforcement de la justice administrative est un constat qui relève d'une forme d'évidence. René Chapus énonce ainsi qu'il « *ne faut pas négliger ou sous-estimer l'aspect positif de la plupart des changements réalisés, qu'ils intéressent les structures de la juridiction ou ses procédures* »¹⁶⁵³. De façon générale, les études de la justice administrative conduisent à ce que « *la doctrine en salue les mutations et félicite les juges de leurs progrès* »¹⁶⁵⁴, même si ce mouvement n'est certainement pas linéaire¹⁶⁵⁵. Le discours sur le droit administratif emprunte beaucoup à l'idée de conquête du juge sur l'arbitraire administratif. La préface de la première édition des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* définit ainsi ces grands arrêts comme « *ceux qui ont déterminé un progrès, une évolution ou un revirement durable de la jurisprudence* »¹⁶⁵⁶ et décrit la jurisprudence administrative comme une « *œuvre de consolidation de la primauté de la loi, d'adaptation des principes constants du droit aux nécessités sans cesse en évolution de la vie sociale et, enfin, de conciliation entre les droits de l'individu et ceux de la collectivité* »¹⁶⁵⁷.

613. Cette coloration optimiste de la doctrine est évidemment la plus marquée dans les écrits des membres du Conseil d'État, qui vantent « *l'épanouissement* »¹⁶⁵⁸ de la juridiction administrative, dont « *la situation s'est*

¹⁶⁵³ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 7, n^o 1.

¹⁶⁵⁴ Henri OBERDORFF, « Contribution à une histoire des tribunaux administratifs », in *L'identité des tribunaux administratifs*, L.G.D.J., 2014, p. 30.

¹⁶⁵⁵ François BURDEAU, « Du sacre au massacre d'un juge. La doctrine et le Conseil d'État statuant au contentieux », in *La terre, la famille, le juge, Mélanges Henri-Daniel Cosnard*, Economica, 1999 p. 309.

¹⁶⁵⁶ René CASSIN, Marcel WALINE, in *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23^e éd., Dalloz, 2021, p. VII.

¹⁶⁵⁷ René CASSIN, Marcel WALINE, in *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23^e éd., Dalloz, 2021, p. VIII.

¹⁶⁵⁸ Jean-Marc SAUVÉ, « Le développement des tribunaux administratifs », in *L'identité des tribunaux administratifs*, L.G.D.J., 2014, p. 17.

beaucoup améliorée »¹⁶⁵⁹ et considèrent que ses mutations permettent « *d'aborder avec confiance les voies qui s'ouvrent pour les années et les décennies qui viennent* »¹⁶⁶⁰.

614. Il peut donc sembler paradoxal que les progrès de la justice administrative aient besoin d'être défendus dans une matière qui représente la majorité du contentieux qu'il lui revient de traiter. C'est que la doctrine adopte parfois une lecture assez pessimiste des évolutions des contentieux des étrangers, qui masque largement les importantes avancées de la protection des administrés. Ainsi peut-on lire que « *les mesures juridiques offertes aux étrangers ainsi que les conditions du procès sont radicalement modifiées pour que les moyens de défense soient réduits au minimum* »¹⁶⁶¹.

615. Les mutations de la justice administrative s'inscrivent pourtant incontestablement dans un mouvement de renforcement. S'il « *est commode de considérer que juger de la légalité suppose au moins les opérations suivantes : accepter de juger [...] ; apprécier la légalité [...] ; tirer les conséquences juridiques de cette appréciation* »¹⁶⁶², il faut distinguer, au sein de l'appréciation de la légalité, l'appréciation proprement dite du processus qui y conduit, c'est-à-dire de l'instruction. Or, dans ces quatre ensembles, la justice administrative sort renforcée des mutations qu'elle a connues.

616. D'une part, l'étranger n'est pas sans ressource et bénéficie de droits procéduraux étendus qui lui assurent de pouvoir se défendre contre les mesures illégales dont il est l'objet (**Titre I**).

617. D'autre part, il trouve une protection accrue par l'étendue croissante du contrôle exercé sur les décisions administratives et

¹⁶⁵⁹ Guy **BRAIBANT**, Bernard **STIRN**, *Le droit administratif français*, 7^e éd., Dalloz, 2005, p. 623.

¹⁶⁶⁰ Bernard **STIRN**, « L'évolution de l'office du juge, regards sur la dernière décennie », in *L'identité des tribunaux administratifs*, L.G.D.J., 2014, p. 42.

¹⁶⁶¹ Rémi **BARRUÉ-BELOU**, « Les modifications du contentieux des étrangers, un contentieux à la recherche de principes élémentaires », in *Regards sur le droit des étrangers*, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, 2010, p. 176.

¹⁶⁶² Éric **MILLARD**, « Quelle légalité ? Validité, conformité, justiciabilité », in *Juger de la légalité administrative*, LexisNexis, 2021, p. 10.

l'enrichissement constant des mesures susceptibles d'être ordonnées
(**Titre II**).

Titre I – Le renforcement de la justice administrative par la consolidation
des droits procéduraux

Titre II – Le renforcement de la justice administrative par le
perfectionnement du contrôle juridictionnel

Titre I

Le renforcement de la justice administrative par la consolidation des droits procéduraux

619. La première garantie d'un État de droit est de permettre aux administrés d'accéder à un tribunal. De ce point de vue, la situation du justiciable étranger s'est nettement améliorée au fil des mutations de la justice administrative, en particulier grâce à la reconnaissance, puis à l'approfondissement, de ses droits procéduraux.

620. Face à l'administration, l'étranger peut plus facilement accéder au prétoire, où il lui est loisible de contester la plupart des actes qui lui sont destinés dans des conditions qui garantissent son droit à un recours effectif (**Chapitre I**).

621. Devant le juge, l'étranger peut mieux se défendre, car il évolue dans un environnement procédural qui lui permet d'exposer ses arguments en tenant compte des spécificités de sa situation (**Chapitre II**).

Chapitre I – Le renforcement par l'accessibilité du juge

Chapitre II – Le renforcement par l'adaptation des méthodes d'instruction

Chapitre I

Le renforcement par l'accessibilité du juge

622. L'accès au juge constitue évidemment un droit fondamental pour les étrangers. Le Conseil constitutionnel a, assez tôt, consacré le droit, même en situation irrégulière, de bénéficier d'un recours juridictionnel offrant les garanties adéquates. Il a ainsi rappelé que « *la bonne administration de la justice command[ait] que l'exercice d'une voie de recours appropriée assure la garantie effective des droits des intéressés* »¹⁶⁶³.

623. Pourtant, si le droit au recours « *peut sembler naturel* »¹⁶⁶⁴, il a mis un certain temps à se concrétiser dans les contentieux des étrangers, initialement rétifs à l'intervention du juge. Ce n'est que progressivement que la justice administrative a investi ce pan de l'action publique. Le droit processuel administratif reconnaît désormais très largement la possibilité de contester devant un tribunal les actes pris par l'administration (**Section I**) et offre aux étrangers un régime contentieux propre à garantir un accès effectif au juge (**Section II**).

¹⁶⁶³ **Cons. const.**, 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, n° 89-261 DC ; note Jacques **CHEVALLIER**, AJDA, 1989, p. 619 ; note Bruno **GENEVOIS**, AIJC, 1989, p. 510 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1989, p. 691 ; note Filali **OSMAN**, Gaz. pal., 25-27 février 1990, p. 2 ; note Xavier **PRÉTOT**, D., 1990, p. 161.

¹⁶⁶⁴ Olivier **LECUCQ**, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse Aix-Marseille, 1999, p. 239, n° 404.

SECTION I

L'EXTENSION DU CHAMP DU CONTRÔLE DU JUGE À TRAVERS L'OUVERTURE DU RECOURS

624. L'extension du champ du contrôle s'est opérée par le haut, en abandonnant une conception trop régaliennne du droit des étrangers, et par le bas en acceptant les recours dirigés contre des actes qui sont dépourvus d'une normativité juridique classique. Ainsi le juge peut désormais être saisi à la fois d'actes qui lui étaient inaccessibles par leur caractère supra-juridique (**I.**) et de normes dont il refusait de connaître au regard de leur nature infra-juridique (**II.**).

I | Le dépassement du caractère régalien du droit des étrangers

625. Par le passé, les mesures prises à l'endroit des étrangers ont souvent été qualifiées d'actes de gouvernement, que les auteurs présentent comme des « *actes intermédiaires entre les actes législatifs et les actes administratifs* »¹⁶⁶⁵, qui « *concrétisent la fonction gouvernementale des organes centraux de l'exécutif* »¹⁶⁶⁶ et manifestent la recherche « *d'une certaine autonomie dans la conduite des plus hautes affaires internes et internationales* »¹⁶⁶⁷. Il n'est pas question de chercher à définir l'acte de gouvernement, entreprise dans laquelle la doctrine s'est beaucoup investie sans jamais parvenir à dépasser le constat qu'il « *ne peut être effectivement qu'un acte inscrit sur une liste, elle-même évolutive* »¹⁶⁶⁸.

626. Si le caractère régalien du droit des étrangers a assez rapidement cessé d'être un obstacle à la saisine du juge dans les contentieux du séjour et de la nationalité (**A.**), cette évolution a été plus progressive en matière d'extradition (**B.**).

¹⁶⁶⁵ Guy **BRAIBANT**, Bernard **STIRN**, *Le droit administratif français*, 7^e éd., Dalloz, 2005, p. 312.

¹⁶⁶⁶ Bertrand **SEILLER**, « Acte administratif : identification », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2020, n° 119.

¹⁶⁶⁷ Antoine **CLAEYS**, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse Poitiers, 2005, p. 200.

¹⁶⁶⁸ Pascal **BINCZAK**, « Acte de gouvernement », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014, n° 7.

A | L'abandon rapide de l'immunité juridictionnelle dans les contentieux du séjour et de la nationalité

627. Les actes relatifs au séjour et à la nationalité ont un temps bénéficié d'une immunité juridictionnelle absolue, sans qu'il soit très aisé d'en déterminer la justification. Entre la théorie de l'acte de gouvernement et celle de l'acte discrétionnaire, il est délicat de trancher, d'autant plus que les deux approches s'entretiennent : c'est parce que ces actes sont éminemment régaliens, ce qui les rapproche de la première catégorie, que l'État a toute latitude pour les prendre, ce qui évoque plutôt la seconde.

628. L'essentiel est que, tant dans le droit du séjour (1.) que dans celui de la nationalité (2.), le contrôle du juge a fini par triompher et par s'installer définitivement.

1. La multiplication des actes susceptibles de recours dans le contentieux du séjour

629. **Réserves initiales.** – Le Conseil d'État s'est au départ montré réticent à apprécier la légalité des actes pris en matière de séjour. La jurisprudence pré-républicaine marque assez la circonspection du juge face à ce type de litige. Ainsi s'interroge-t-il sous la Restauration : « *Le sieur Kollî est un étranger. Il a été arrêté par la police ; il était prévenu d'être agent d'un gouvernement en guerre. Si le fait est vrai, sa réclamation n'est-elle pas étrangère à la justice régulière et contentieuse du Conseil d'État ? Ne doit-elle pas être portée à une autre espèce de justice gouvernementale, discrétionnaire, gracieuse, n'importe le mot, mais toujours autre que la justice administrative contentieuse ?* »¹⁶⁶⁹. La garantie juridictionnelle offerte par le juge s'efface alors devant la seule possibilité du recours administratif, qui permet à l'administration de revoir sa position si elle l'entend mais ne l'y oblige aucunement. La protection offerte n'est guère plus étendue durant la Monarchie de juillet, le Conseil d'État considérant que la décision par laquelle le ministre de l'Intérieur ordonne l'expulsion d'un étranger hors du territoire français et l'arrêté du préfet de police qui le fait enlever et détenir provisoirement « *appartiennent*

¹⁶⁶⁹ CE, 8 janv. 1817, *De Kollî*, n° 456, Rec., p. 486.

à la haute police du royaume et ne peuvent dès lors nous être déférés en notre Conseil d'État par la voie contentieuse »¹⁶⁷⁰. Il est vrai que la précarité de la juridiction administrative à l'époque ne plaidait pas pour un excès d'audace.

630. Cette conception se retrouve naturellement dans la doctrine. Adolphe Chauveau considère ainsi : « *L'expulsion des étrangers peut devenir, en certains cas, un casus belli ; ce sont presque toujours des pièces diplomatiques ou de police secrète qui prouvent la nécessité dans laquelle l'autorité administrative se trouve de prendre cette mesure extrême. Tout concourt donc à établir que l'acte d'expulsion rentre essentiellement dans le domaine du pouvoir exécutif pur.* »¹⁶⁷¹.

631. Assouplissement de l'immunité juridictionnelle. – La réserve du juge tend à s'estomper à partir du Second Empire. L'arrêté d'expulsion d'un étranger est alors considéré comme « *une mesure de police et d'ordre public, prise dans la limite des attributions dudit ministre, et qui ne peut être attaquée devant nous en notre Conseil d'État par la voie contentieuse* »¹⁶⁷². Déjà la formulation laisse entendre que le juge s'assure de la compétence de l'autorité de police avant de déclarer la requête irrecevable. Le raisonnement, inchangé, est plus explicite à la fin de cette période : « *en enjoignant au requérant, étranger résident en France, de sortir du territoire français, notre ministre de l'intérieur n'a fait qu'user du droit qu'il tient des dispositions ci-dessus énoncées de la loi du 3 décembre 1849 ; que, dès lors, ledit requérant n'est pas recevable à se pourvoir pour excès des pouvoirs devant nous, en notre Conseil d'État* »¹⁶⁷³. Cette approche n'avait rien d'évident, les débats de la loi du 3 décembre 1849 démontrant que les parlementaires étaient davantage soucieux de l'efficacité de leur dispositif que des garanties offertes aux étrangers. Ainsi le rapporteur considère que « *c'est un des droits du pouvoir exécutif de faire sortir du territoire français les étrangers dont la présence pourrait être dangereuse pour le pays* » et que « *la répression judiciaire de la mendicité et du vagabondage est trop lente dans ses effets et trop restreinte dans son application pour remédier efficacement à un aussi grand mal, qui, d'après l'état actuel des choses, ne pouvait être arrêté que par une application discrétionnaire des lois de police* »

¹⁶⁷⁰ CE, 2 août 1836, Naundorff, n° 12843, Rec., p. 379.

¹⁶⁷¹ Adolphe CHAUXEAU, *Principes de compétence et de juridiction administrative*, tome 2, Cotillon & Durand, 1843, p. 17.

¹⁶⁷² CE, 8 déc. 1853, Dame de Solms, n° 25190, Rec., p. 1037.

¹⁶⁷³ CE, 22 janv. 1867, Radziwill, n° 40014, Rec., p. 94.

confiée aux agents de la force publique »¹⁶⁷⁴. Cet attachement à l'absolue liberté du pouvoir exécutif se confond presque totalement avec un rejet clairement exprimé du contrôle juridictionnel : « *le droit de révoquer l'autorisation accordée à l'étranger d'établir son domicile en France appartient essentiellement au pouvoir exécutif, qu'il tient à la haute police de l'État, et qu'à l'égard de cette nature de droit, il est contraire à tous les principes de vouloir subordonner l'action du pouvoir exécutif à la volonté du Conseil d'État* »¹⁶⁷⁵. D'ailleurs, la loi dispose sobrement que « *le ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France, de sortir immédiatement du territoire français, et le faire conduire à la frontière* »¹⁶⁷⁶, ce qui n'offre guère de prise au contrôle du juge sinon sur la seule question de l'autorité compétente.

632. Le juge administratif républicain poursuit cet élan dès 1884, dans la décision *Michel Morphy*¹⁶⁷⁷, où l'irrecevabilité de la requête ne tient qu'à sa tardiveté. S'interrogeant sur le principe de la recevabilité d'un recours formé contre une mesure d'expulsion, le commissaire du gouvernement se réfère à la jurisprudence impériale en rappelant que « *deux fois déjà, le Conseil d'État a statué sur des requêtes de cette nature, et les a rejetées au fond, mais sans opposer l'incompétence de la juridiction administrative* », ce dont il conclut qu'« *il y a lieu de ne pas exclure complètement le recours pour excès de pouvoirs en cette matière* »¹⁶⁷⁸. Cette solution, qui « *refuse donc nettement à ces actes le caractère gouvernemental* »¹⁶⁷⁹, n'est pas démentie par les décisions ultérieures, qui rejettent toutes au fond les requêtes dirigées contre les injonctions de quitter le territoire¹⁶⁸⁰. Néanmoins, preuve de sa fragilité, ce progrès a pu être remis en cause durant la Première Guerre mondiale. À propos d'un étranger destinataire d'un arrêté d'expulsion impossible à exécuter et, en conséquence, interné pendant la durée des hostilités, le Conseil d'État a

¹⁶⁷⁴ Jules **CARDON DE MONTIGNY**, *Rapport de la commission*, Le Moniteur universel, 15 nov. 1849, p. 3681.

¹⁶⁷⁵ Jules **CARDON DE MONTIGNY**, Le Moniteur universel, 1^{er} déc. 1849, n° 335, p. 3856.

¹⁶⁷⁶ Article 7 de la **loi du 3 décembre 1849** sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France.

¹⁶⁷⁷ **CE**, 14 mars 1884, *Michel Morphy*, n° 62047, Rec., p. 213 ; concl. Frédéric **LE VASSEUR DE PRÉCOURT**, Rec., p. 214

¹⁶⁷⁸ Frédéric **LE VASSEUR DE PRÉCOURT**, concl. sous **CE**, 14 mars 1884, *Michel Morphy*, n° 62047, Rec., p. 213, Rec., p. 216.

¹⁶⁷⁹ Jules-Xavier **BRÉMOND**, « Des actes de gouvernement », RDP, 1896, p. 67.

¹⁶⁸⁰ **CE**, 14 mars 1890, *Ribès*, n° 73303, Rec., p. 290 ; **CE**, 26 déc. 1902, *Sieur Rapi*, n° 9676, Rec., p. 793 ; **CE**, 12 déc. 1913, *Osdenwald*, n° 48334, Rec., p. 1250.

jugé que « *cette décision relève de l'exercice du pouvoir qui appartient au Gouvernement chargé de veiller à la sécurité du territoire de la France et d'assurer la défense nationale, de prendre en temps de guerre à l'égard des étrangers les mesures de police qu'il juge nécessaires à cette fin [et] qu'elle n'est pas de la nature des actes qui peuvent être déférés au Conseil d'État pour excès de pouvoir* »¹⁶⁸¹. S'il faut sans doute voir dans cette décision la marque de la théorie des circonstances exceptionnelles, il n'en demeure pas moins que « *l'esprit de légalité [...] n'en sort pas renforcé* »¹⁶⁸².

633. La doctrine admet dès lors aisément la recevabilité des requêtes relatives aux mesures d'expulsion¹⁶⁸³. Léon Duguit, par exemple, affirme : « *on admet en général que l'expulsion d'un étranger n'est pas un acte de gouvernement et qu'elle est susceptible d'être attaquée par le recours pour excès de pouvoir* »¹⁶⁸⁴. Malgré tout, certains auteurs considèrent, encore tardivement, que l'expulsion « *se rattache intimement aux relations diplomatiques* »¹⁶⁸⁵.

634. Bien sûr, la reconnaissance de l'expulsion comme acte susceptible de recours ne modifie pas réellement le déséquilibre entre le pouvoir de l'administration et la protection de l'étranger. Le laconisme de la loi, qui vise « *à habiliter plus qu'à encadrer* »¹⁶⁸⁶, ne permet pas d'imaginer un contrôle juridictionnel qui déborderait de la question de la compétence ou du détournement de pouvoir. Le Conseil d'État se borne donc généralement à rappeler que le ministre a fait usage des pouvoirs qu'il tient de la loi de 1849. L'évolution n'en demeure pas moins remarquable en ce qu'elle place l'administration sous l'empire du droit et constitue le terreau d'un contrôle plus poussé permis par la transformation des textes. Ainsi, le caractère discrétionnaire de l'expulsion n'agit plus sur la possibilité d'exercer un recours mais seulement sur l'étendue de la discussion à laquelle celui-ci est susceptible de conduire.

¹⁶⁸¹ CE, 4 janv. 1918, *Du Graty*, n° 61361, Rec., p. 5 ; note Gaston JÈZE, RDP, 1918, p. 212.

¹⁶⁸² Gaston JÈZE, « Note sous CE, 4 janv. 1918, *Du Graty*, n° 61361, Rec., p. 5 », RDP, 1918, p. 218.

¹⁶⁸³ Jean APPLETON, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, Dalloz, 1927, p. 145, n° 75 ; Jean CRUET, *Étude juridique de l'arbitraire gouvernemental et juridique*, Rousseau, 1906, p. 82.

¹⁶⁸⁴ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, tome 5, Bocard, 1925, p. 90.

¹⁶⁸⁵ René JACQUELIN, *Les principes dominants du contentieux administratif*, Giard & Brière, 1899, p. 311.

¹⁶⁸⁶ Vincent TCHEN, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 62, n° 69.

635. L'ouverture du prétoire s'accompagne simultanément de l'abandon progressif par le juge du vocable de « haute police », notion purement fonctionnelle et très peu juridique qui n'a d'autre vocation que de conjurer le contrôle juridictionnel par la force de l'évidence, en professant le caractère exceptionnel de la mesure concernée. Au fond, il n'existe pas de haute police mais seulement des activités dont l'État ne souhaite pas voir le juge se saisir et qu'il lui désigne par cette expression ; façon comme une autre de le mettre en garde contre la tentation de porter son regard au-delà des matières dans lesquelles l'administration consent à s'y soumettre. Le bilan de cette méthode n'est qu'à moitié décevant pour la puissance publique car, si elle ne lui a jamais permis d'échapper durablement au contrôle du juge, elle l'invite néanmoins à faire preuve de tempérance dans l'appréhension des questions qui lui sont soumises. Le contentieux de l'expulsion constitue une parfaite illustration de ce phénomène car l'appellation de « haute police », bien qu'abandonnée dans la seconde moitié du XIX^e siècle, résonne encore longtemps dans l'esprit du juge et le conduit, par sa force évocatrice, à ne pas s'engager dans un contrôle très exigeant avant le milieu des années 1970¹⁶⁸⁷.

636. Diversité des actes susceptibles de recours. – Le contrôle des actes relatifs au séjour s'inscrit dans un mouvement ininterrompu. La multiplication, après la Libération, des décisions susceptibles d'être prises à l'encontre des étrangers conduit le juge à reconnaître la justiciabilité d'actes sans cesse plus nombreux voire à distinguer, au sein d'une même mesure, des décisions différentes. Le Conseil d'État admet ainsi qu'est susceptible de recours pour excès de pouvoir : une décision de refoulement¹⁶⁸⁸, le refus d'abroger un arrêté d'expulsion¹⁶⁸⁹, la lettre subordonnant l'inscription dans une école à la présentation d'un titre de séjour¹⁶⁹⁰, la lettre subordonnant l'octroi d'un laissez-passer en France à la présentation de pièces justificatives¹⁶⁹¹, le refus de délivrer un laissez-passer¹⁶⁹², la décision de reprendre le permis de conduire d'un étranger¹⁶⁹³,

¹⁶⁸⁷ Voir *infra* n° 979 et s.

¹⁶⁸⁸ CE, 13 juin 1952, *Sieur Meyer*, n° 14223, Rec., p. 312.

¹⁶⁸⁹ CE, 3^e et 5^e, 24 juill. 1981, *Cheghba*, n° 25852, Rec., tab., p. 853.

¹⁶⁹⁰ CE, 1^{re} et 4^e, 24 janv. 1996, *Lusilavana*, n° 153746, Rec., p. 13 ; obs. Jean-Éric MALABRE, Gaz. pal., 30 juin 1996, p. 343.

¹⁶⁹¹ CE, 2^e et 6^e, 19 nov. 1997, *Sarroub*, n° 187595, Rec., p. 438.

¹⁶⁹² CE, 1^{re} et 2^e, 6 avr. 2001, *Guler*, n° 213061, Rec., tab., p. 985.

¹⁶⁹³ CE, 1^{re} et 2^e, 6 avr. 2001, *Djerrar*, n° 212106, Rec., tab., p. 991.

le maintien en rétention¹⁶⁹⁴, la décision de rétablir les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen¹⁶⁹⁵, le rejet d'une demande d'assignation à résidence¹⁶⁹⁶, le refus de rendez-vous de la part d'une préfecture¹⁶⁹⁷ ou d'un poste consulaire¹⁶⁹⁸. La notification de la destination d'une expulsion constitue une mesure distincte de l'arrêté d'expulsion et est susceptible de recours¹⁶⁹⁹. La même logique prévaut en matière de reconduite à la frontière¹⁷⁰⁰. La lettre par laquelle le préfet invite un étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée à quitter le territoire révèle un refus de séjour qui peut être contestée par la voie de l'excès de pouvoir¹⁷⁰¹.

637. Le choix de distinguer, parfois au sein d'un même acte, plusieurs décisions – et donc d'apprécier séparément la recevabilité des conclusions dirigées contre elles¹⁷⁰² – peut paraître curieux. Il se justifie par l'étanchéité des questions dont le juge peut avoir à connaître lorsqu'il doit examiner la légalité de chaque décision. Pour la décision fixant le pays de retour, il est en effet plutôt pertinent d'envisager séparément le principe même de l'éloignement d'une part et la destination vers laquelle l'étranger doit être acheminé d'autre part. Cette distinction ne prive en tout cas pas l'étranger de son droit à un recours effectif¹⁷⁰³.

638. Délai anormal d'exécution. – La jurisprudence a même vu dans l'exécution de certaines décisions un acte distinct susceptible d'être contesté. Dans un premier temps, le Conseil d'État a refusé de dissocier l'acte d'éloignement de ses modalités de mise en œuvre en considérant que l'exécution, même tardive, d'un arrêté d'expulsion ne constituait pas une

¹⁶⁹⁴ CE, 3^e et 8^e, 10 avr. 2002, *Préfet du territoire de Belfort c. Bouaïssa*, n° 230672, Rec., tab., p. 776.

¹⁶⁹⁵ CE, 5^e et 7^e, 30 juill. 2003, *Association Gurekin et coordination des comités de soutien aux prisonniers politiques basques*, n° 237649, Rec., tab., p. 803.

¹⁶⁹⁶ TA Lyon, 16 déc. 2008, *E.*, n° 0800094, Rec., p. 517.

¹⁶⁹⁷ CE, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Bhiri*, n° 435594, Rec., tab., p. 780.

¹⁶⁹⁸ CE, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A. et autres*, n° 455754, Rec.

¹⁶⁹⁹ CE, ass., 6 nov. 1987, *Buayi*, n° 65590, Rec., p. 348.

¹⁷⁰⁰ CE, prés. sect., 17 déc. 1990, *Ouedjedi*, Rec., p. 362 ; CE, prés. sect., 13 fév. 1991, *Akef*, n° 119525, Rec., tab., p. 943.

¹⁷⁰¹ CAA Versailles, plén., 7 déc. 2006, *Akplogan*, n° 06VE00119, Rec., tab., p. 898.

¹⁷⁰² CE, 7^e et 10^e, 8 mars 2002, *Gassama*, n° 224514, Rec., tab., p. 777.

¹⁷⁰³ CE, 5^e et 7^e, 24 juin 2002, *Préfet de la Haute Garonne*, n° 215400, Rec., tab., p. 778.

décision susceptible de recours¹⁷⁰⁴, non plus que sa notification¹⁷⁰⁵. Un ordre d'amener à l'aéroport n'est ainsi qu'une simple mesure d'exécution d'un arrêté de reconduite à la frontière et ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir¹⁷⁰⁶.

639. Le juge administratif a par la suite adopté une position plus nuancée. Plus largement, la jurisprudence retient que « *lorsqu'un arrêté de reconduite à la frontière a été dépourvu de mesure d'exécution pendant une durée anormalement longue, caractérisée par un changement de circonstances de fait ou de droit, et que ce retard est exclusivement imputable à l'administration, l'exécution d'office d'une reconduite à la frontière doit être regardée comme fondée non sur l'arrêté initial, même si celui-ci est devenu définitif faute d'avoir été contesté dans les délais, mais sur un nouvel arrêté de reconduite à la frontière, dont l'existence est révélée par la mise en œuvre de l'exécution d'office elle-même et qui doit être regardé comme s'étant substitué à l'arrêté initial* »¹⁷⁰⁷. La même solution vaut naturellement pour l'expulsion¹⁷⁰⁸. Constitue une durée anormalement longue un laps de temps de plus de deux ans entre l'adoption de l'arrêté de reconduite et son exécution¹⁷⁰⁹ ou sa notification¹⁷¹⁰. L'exigence d'un comportement exclusivement imputable à l'administration exclut naturellement le cas où c'est l'étranger lui-même qui s'est soustrait à l'exécution de la mesure, mais également celui où le préfet n'a fait que répondre à une sollicitation de l'autorité judiciaire¹⁷¹¹. Lorsque les modalités d'exécution ne révèlent pas la prise

¹⁷⁰⁴ **CE**, 19 avr. 1950, *Trisca*, n° 85499, Rec., tab., p. 834 ; **CE**, 12 mai 1950, *Sieur Gomez*, n° 1925, Rec., p. 285 ; **CE**, 2 juill. 1954, *Bechis*, n° 4352, Rec., tab., p. 858 ; **TA** Paris, 1^{er} fév. 1955, *Demoiselle Lopes*, Rec., p. 3 ; **CE**, 2^e et 6^e, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Arrugaeta San Emeterio*, n° 65826, Rec., p. 325.

¹⁷⁰⁵ **CE**, 5^e et 10^e, 27 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Sadok Hamza*, n° 54564, Rec., p. 346.

¹⁷⁰⁶ **CE**, 1^{re} et 4^e, 5 fév. 1997, *Sabaud*, n° 168653, Rec., tab., p. 860.

¹⁷⁰⁷ **CE**, 7^e et 10^e, 18 fév. 1998, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n° 168745, Rec., tab., p. 957 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 1^{er} avr. 1998, *Préfet des Yvelines c. Mme Nsonde*, n° 169280, Rec., p. 120.

¹⁷⁰⁸ **CAA** Lyon, 1^{re}, 25 juin 1998, *Ministre de l'Intérieur c. Benkbelifa*, n° 96LY00248, Rec., tab., p. 954.

¹⁷⁰⁹ **CE**, 9^e et 10^e, 27 avr. 2001, *Préfet du Val d'Oise c. Elouazali*, n° 222552, Rec., tab., p. 996.

¹⁷¹⁰ *A contrario* pour un délai de seulement six mois : **CE**, 3^e et 8^e, 25 janv. 2006, *Préfet de l'Isère c. Loucif*, n° 261433, Rec., tab., p. 899.

¹⁷¹¹ **CE**, 1^{re} et 2^e, 23 mai 2001, *Poughou*, n° 209326, Rec., tab., p. 996.

d'une nouvelle décision, le juge cherche à requalifier les conclusions de l'étranger pour les rediriger vers la décision initiale¹⁷¹².

640. Actes non décisifs. – Parmi les actes pris par l'administration en matière de séjour, certains demeurent exclus du prétoire, en particulier lorsqu'ils ne constituent pas de véritables décisions administratives. Ainsi, la lettre par laquelle un préfet informe un consul de son opposition à la délivrance d'un visa n'est pas décisive et demeure insusceptible de recours¹⁷¹³, de même qu'un arrêté préfectoral qui se borne à retranscrire les dispositions légales pertinentes¹⁷¹⁴. La jurisprudence a refusé de voir dans le motif d'un arrêté de reconduite relatif au risque de persécution dans le pays d'origine du requérant la révélation d'une décision fixant le pays de destination¹⁷¹⁵. Étrangement, le Conseil d'État a regardé comme irrecevables les conclusions dirigées contre un refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour au motif que cette dernière était incomplète¹⁷¹⁶. Il serait sans doute plus orthodoxe d'admettre les requêtes dirigées contre le refus d'enregistrement indifféremment de la complétude du dossier, laquelle devrait en revanche constituer un moyen de défense au fond adéquat. En l'état, cette solution conduit le juge à se prononcer sur le fond de l'affaire au stade de la recevabilité, ce qui n'est jamais satisfaisant. Elle n'est d'ailleurs pas parfaitement cohérente avec la jurisprudence administrative, qui considère que l'absence de présentation personnelle de l'étranger, pourtant exigée par les textes, ne retirait pas à son dossier le caractère d'une demande susceptible de faire naître une décision implicite de rejet¹⁷¹⁷.

641. Cette problématique s'est principalement illustrée à propos des avis émis par les différentes commissions qui interviennent dans les processus décisionnels relatifs au séjour. Il est assez évident qu'un avis consultatif n'emporte aucune conséquence juridique qui permettrait de le contester

¹⁷¹² **CAA** Paris, 1^{re}, 30 mai 2000, *Ministre de l'Intérieur c. Jaureguizuria Uria*, n° 99PA02959, Rec., tab., p. 1038.

¹⁷¹³ **CE**, 2^e et 6^e, 31 janv. 1990, *Ravoala*, n° 91644, Rec., tab., p. 774.

¹⁷¹⁴ **TA** Rouen, 28 déc. 1995, *Bouderbala*, n° 95600, Rec., tab., p. 838.

¹⁷¹⁵ **CE**, 3^e et 8^e, 22 fév. 2002, *Senina*, n° 231414, Rec., tab., p. 773.

¹⁷¹⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 28 janv. 1998, *Mbedi Ebelle*, n° 158973, Rec., tab., p. 949.

¹⁷¹⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 8 nov. 1991, *Eirado de Amorim*, n° 102650, Rec., p. 390 ; **CE**, 2^e et 7^e, avis, 11 oct. 2006, *M. et Mme Lamri*, n° 292969, Rec., p. 425.

directement devant une juridiction ; c'est par exemple le cas de l'avis que le préfet peut solliciter auprès des autorités consulaires lorsqu'il lui appartient de délivrer un visa¹⁷¹⁸. La difficulté est plus importante lorsque la décision administrative doit être prise sur l'avis conforme d'une commission. La jurisprudence a semblé hésitante sur la question. Le juge administratif a notamment refusé d'admettre la recevabilité des conclusions dirigées contre l'avis conforme d'une commission d'expulsion¹⁷¹⁹. En revanche, il a pu admettre que l'avis favorable d'une commission du séjour, dès lors qu'il lie le préfet quant à la délivrance d'une carte de résident, est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir¹⁷²⁰.

642. Décisions confirmatives. – Les décisions ne font pas davantage grief lorsqu'elles présentent un caractère confirmatif, c'est-à-dire lorsqu'elles se bornent, dans des circonstances identiques, à réitérer la position adoptée par l'administration¹⁷²¹. En revanche, un changement de circonstances de droit ou de fait doit conduire à ne pas regarder une telle décision comme purement confirmative. C'est en particulier le cas lorsque la base légale de la première décision a été annulée¹⁷²². Un nouveau refus de séjour n'est ainsi pas confirmatif dès lors qu'il succède à trois assassinats dans l'entourage de l'étranger pétitionnaire¹⁷²³. Si un refus d'abrogation d'un précédent refus de délivrance d'un titre de séjour a pu être jugé insusceptible de recours¹⁷²⁴, le Conseil d'État a finalement jugé le contraire en estimant qu'il appartenait justement à l'intéressé, en cas de changement de circonstances, de solliciter une telle abrogation¹⁷²⁵. Dans une logique proche, une décision qui constitue, en elle-même, un changement de

¹⁷¹⁸ CE, 2^e et 7^e, 19 janv. 2011, *Mazroui*, n° 332635, Rec., p. 10.

¹⁷¹⁹ CE, 2^e, 6 juin 1986, *Sri*, n° 73903, Rec., tab., p. 639.

¹⁷²⁰ TA Poitiers, 20 fév. 1991, *Préfet de la Charente*, Rec., tab., p. 935 ; TA Grenoble, 12 avr. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Avis de la commission du séjour des étrangers du département de la Haute-Savoie*, Rec., p. 622 ; CE, 2^e et 6^e, 30 oct. 1996, *Mme Protière*, n° 161342, Rec., tab., p. 936.

¹⁷²¹ CE, 3^e et 5^e, 24 fév. 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Bassan*, n° 23352, Rec., tab., p. 697 ; CE, 3^e et 5^e, 18 juin 1982, *Kone*, n° 29741, Rec., tab., p. 697 ; CE, 2^e et 6^e, 6 nov. 1985, *Kammunah*, n° 53190, Rec., tab., p. 634 ; CE, 2^e et 6^e, 27 avr. 1998, *Hamda*, n° 167368, Rec., tab., p. 956.

¹⁷²² CE, 2^e et 6^e, 26 nov. 1982, *Khazem*, n° 36374, Rec., tab., p. 697.

¹⁷²³ CAA Paris, 4^e, 3 juin 1997, *Quiavolo Kalussevi*, n° 96PA01146, Rec., tab., p. 856.

¹⁷²⁴ CAA Paris, 3^e, 11 juill. 2007, *Boukhefjionene*, n° 07PA00407, Rec., tab., p. 887.

¹⁷²⁵ CE, 3^e et 8^e, 5 mai 2010, *Boukhefjionene*, n° 316140, Rec., p. 149.

circonstances de fait, peut faire grief. C'est par exemple le cas de l'abrogation de l'assignation à résidence d'un étranger, puisqu'elle révèle un changement de circonstances de nature à entraîner l'exécution de l'arrêté d'expulsion dont il était destinataire¹⁷²⁶, ou la prise d'une seconde décision d'expulsion au terme d'un sursis¹⁷²⁷, contrairement à ce qui avait pu être jugé par un tribunal administratif¹⁷²⁸.

643. Mesures d'ordre intérieur. – Le Conseil d'État a également eu à se prononcer sur l'ouverture du recours pour excès de pouvoir contre la convocation de l'étranger en préfecture. Dans un avis du 1^{er} juillet 2020, *M. et Mme Labassi*¹⁷²⁹, il a décidé qu'une telle mesure n'était pas susceptible de recours. Le fondement de cette solution est assez délicat à identifier, car la nature de la convocation est plutôt incertaine. Il est clair qu'elle ne constitue pas un acte préparatoire puisqu'elle « *permet seulement la réalisation d'une formalité matérielle préalable au processus de décision, sans influencer en rien sur le sens et le contenu de la décision finale* »¹⁷³⁰. La catégorie des mesures d'ordre intérieur est sans doute celle qui correspond le moins mal à la convocation à un entretien, qui se présente bien sous la forme d'un acte décisoire de très faible importance pris en vue du bon fonctionnement du service. La grille d'analyse retenue par la jurisprudence administrative pour identifier des mesures d'ordre intérieur¹⁷³¹ permettait par ailleurs d'écartier cette

¹⁷²⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 8 avr. 1998, *El Mbadi*, n° 163230, Rec., tab., p. 954.

¹⁷²⁷ **CE**, sect., 4 juill. 1980, *M. Zemma*, n° 16377, Rec., p. 299 ; concl. Alain **BACQUET**, Rec., p. 301.

¹⁷²⁸ **TA** Lyon, 30 nov. 1978, *Zemma*, n° 23694, Rec., p. 627.

¹⁷²⁹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2020, n° 11, comm. n° 47.

¹⁷³⁰ Gweltaz **ÉVEILLARD**, « Le statut contentieux de la convocation des étrangers en préfecture en vue du dépôt d'une demande de titre de séjour », DA, 2020, n° 11, comm. n° 47.

¹⁷³¹ **CE**, ass. 14 déc. 2007, *Planchenault*, n° 290420, Rec., p. 474 ; concl. Mattias **GUYOMAR**, RFDA, 2008, p. 87 ; chron. Julien **BOUCHER** et Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, AJDA, 2008, p. 128 ; note Martine **HERZOG-EVANS**, D., 2008, p. 820 ; note Fabrice **MELLERAY**, DA, 2008, n° 2, comm. n° 24 ; **CE**, ass., 14 déc. 2007, *Garde des sceaux ministre de la Justice c. Boussouar*, n° 290730, p. 495 ; concl. Mattias **GUYOMAR**, RFDA, 2008, p. 87 ; chron. Julien **BOUCHER** et Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, AJDA, 2008, p. 128 ; note Martine **HERZOG-EVANS**, D., 2008, p. 820 ; note Fabrice **MELLERAY**, DA, 2008, n° 2, comm. n° 24 ; **CE**, ass., 14 déc. 2007, *Payet*, n° 306432, Rec., p. 498 ; concl. Claire **LANDAIS**, RFDA, 2008, p. 104 ; chron. Julien **BOUCHER** et Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, AJDA, 2008, p. 128 ; note Martine **HERZOG-EVANS**, D., 2008, p. 820 ; note Urbain **NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ**, JCP G, 2008, II, comm. n° 10036.

qualification de principe lorsqu'il s'avérait que la décision affectait, concrètement, les droits ou la situation de son destinataire. Tout l'enjeu de la convocation réside en effet dans la date à laquelle l'administration fixe le rendez-vous, qui doit intervenir dans un délai raisonnable afin d'éviter à l'étranger de se retrouver en situation irrégulière¹⁷³². Il n'était donc pas inconcevable exclure le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la convocation, sauf lorsque le requérant entendait contester la date à laquelle son entretien avait été placé.

644. Ce n'est pas la solution retenue par le juge administratif, qui a refusé de « voir dans l'attribution d'un rendez-vous par un système informatique la révélation d'une décision de ne pas permettre à l'étranger de souscrire une demande de titre de séjour avant la date du rendez-vous »¹⁷³³. La décision accordant un rendez-vous à une certaine date constitue donc une décision distincte de celle refusant d'accorder un entretien à une date anticipée, ce qui n'a rien d'évident. En effet, si l'automatisation de la fixation des rendez-vous¹⁷³⁴ conduit de fait à ce que l'administration n'ait pas réellement réfléchi à la pertinence de la date proposée, il n'en demeure pas moins qu'elle a pris position sur la question. Il semble donc assez discutable de faire peser sur l'administré la charge de solliciter de l'administration qu'elle le reçoive dans un délai raisonnable, ce qui constitue une obligation à laquelle elle aurait dû prévoir de se soumettre dès le départ.

645. Il reste cependant loisible à l'intéressé soit de solliciter de l'administration qu'elle avance son rendez-vous et de contester le refus de l'administration devant le juge, le cas échéant en assortissant son recours d'un référé-suspension, soit, en cas d'urgence immédiate, de saisir directement le juge du référé-mesures utiles, qui pourra « enjoindre au préfet d'avancer la date précédemment proposée »¹⁷³⁵. Ainsi exposée, la situation de l'étranger apparaît raisonnablement satisfaisante, puisqu'il lui sera toujours possible d'accéder au juge dans un délai suffisamment bref pour lui éviter

¹⁷³² CE, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Bhiri*, n° 435594, Rec., tab., p. 780.

¹⁷³³ Guillaume ODINET, concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271, inédites.

¹⁷³⁴ **Décret n° 2021-313 du 24 mars 2021** relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour.

¹⁷³⁵ CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271 ; note Gweltaz ÉVEILLARD, DA, 2020, n° 11, comm. n° 47.

les inconvénients qui résulteraient d'un entretien trop tardif. La solution du juge procède par ailleurs du souci de « *ne pas surévaluer l'intérêt du traitement juridictionnel des affaires* »¹⁷³⁶ et de laisser à l'administration la possibilité de prendre conscience, voire connaissance, de son erreur afin qu'elle la répare d'elle-même. Elle n'en demeure pas moins d'une grande complexité en obligeant le justiciable à revenir auprès d'une administration avec laquelle il a justement du mal à interagir, alors que le litige est déjà pendant devant le juge. Il est permis de regretter que le Conseil d'État n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte de résoudre plus simplement le problème, chronique et maintes fois relevé¹⁷³⁷, de l'accueil des étrangers en préfecture, en faisant un effort d'interprétation qui, le rapporteur public le concédait, n'était « *pas hors de [sa] portée* »¹⁷³⁸.

646. Actes superfétatoires. – En principe, les actes superfétatoires ne font pas grief. Cette hypothèse mérite à peine d'être mentionnée, d'autant que le juge a développé une conception assez restrictive de cette catégorie d'actes. Ainsi, un arrêté de reconduite à la frontière n'est pas superfétatoire, quand bien même l'étranger a déjà été condamné à une peine d'interdiction du territoire français¹⁷³⁹. La délivrance d'une autorisation de travail n'est pas superfétatoire, quand bien même l'étranger peut travailler sous couvert de son autorisation provisoire de séjour, dès lors qu'elle est nécessaire pour poursuivre une activité salariée à l'expiration de l'autorisation provisoire¹⁷⁴⁰.

647. Il faut néanmoins noter que le juge administratif, par pragmatisme, accepte de connaître des actes superfétatoires lorsqu'ils sont de nature à exercer une influence sur la situation de leur destinataire. Le Conseil d'État

¹⁷³⁶ Jean-Claude **BONICHOT**, « Le recours préalable obligatoire : dinosaure juridique ou panacée administrative ? », in *Mélanges Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007.

¹⁷³⁷ Notamment : **Inspection générale de l'administration**, *L'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et les sous-préfectures*, 2014, p. 31 et suivantes ; **Défenseur des droits**, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, 2016, p. 44 et suivantes ; **Défenseur des droits**, *Dématérialisation et inégalités d'accès au service public*, 2019, p. 21 et suivantes ; **Conseil d'État**, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 54.

¹⁷³⁸ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271, inédites.

¹⁷³⁹ **CE**, sect., 28 juill. 2000, *Préfet de police c. Diagola*, n° 210367, Rec., p. 340.

¹⁷⁴⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 8 oct. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. Société CIGAL*, n° 375254, Rec., tab., p. 697.

a par exemple annulé le refus de délivrance d'une carte de résident à destination d'un individu qui venait d'acquiescer la nationalité française¹⁷⁴¹.

648. Actes de gouvernement. – Les contentieux du séjour n'échappent pas totalement à la théorie de l'acte de gouvernement. Du fait de son imprégnation internationale, le droit des étrangers s'inscrit encore fréquemment dans le champ diplomatique, qui, puisque « *le droit et la conduite des relations internationales ne font pas toujours bon ménage* »¹⁷⁴², fait généralement obstacle à l'intervention du juge. C'est ainsi que le Conseil d'État a pu rejeter les requêtes dirigées contre :

- la suspension par la France d'un accord avec le Maroc sur les visas de séjour¹⁷⁴³ ;
- la mesure par laquelle le ministre des Affaires étrangères refuse l'autorisation de séjourner en France en qualité de membre du personnel d'une mission diplomatique étrangère¹⁷⁴⁴ ;
- la suspension de la coopération scientifique avec l'Irak pendant la première guerre du Golfe¹⁷⁴⁵ ;
- le dispositif de rapatriement depuis Kaboul pour l'extraction des étrangers bénéficiant de la réunification familiale¹⁷⁴⁶.

649. Il ne faut cependant pas surinterpréter ces reliquats d'immunité juridictionnelle, qui restent largement marginaux et ne reflètent pas l'état du droit, qui est celui d'un contrôle complet de la police du séjour par le juge administratif.

¹⁷⁴¹ **CE**, 2^e et 6^e, 29 déc. 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Sdira*, n° 99568, Rec., p. 281.

¹⁷⁴² Emmanuel **AUBIN**, « La qualité de réfugié d'un Palestinien au prisme de la situation spécifique de la Cisjordanie », *AJDA*, 2020, p. 302.

¹⁷⁴³ **TA** Nantes, 22 fév. 1990, *Baffa*, Rec., p. 628 ; **CE**, ass., 18 déc. 1992, *Préfet de la Gironde c. Mbamedji*, n° 120461, Rec., p. 446 ; concl. François **LAMY**, RFDA, 1993, p. 332 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, 15 mars 1993, n° 32, p. 7 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1995, p. 1 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, *AJDA*, 1993, p. 82 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, *JCP G*, 1993, IV., n° 503 ; note David **RUZIÉ**, RFDA, 1993, p. 332.

¹⁷⁴⁴ **CE**, 1^{re} et 4^e, 16 nov. 1998, *Lombo*, n° 161188, Rec., p. 407 ; note Gilles **TOULEMONDE**, *JCP*, 1999, II., n° 10124.

¹⁷⁴⁵ **CE**, 1^{re} et 4^e, 23 sept. 1992, *GISTI*, n° 120437, Rec., p. 346 ; concl. David **KESSLER**, *AJDA*, 1992, p. 752.

¹⁷⁴⁶ **CE**, référé collégial, 25 août 2021, *M. Bahadori et autres*, n° 455744 ; note Emmanuel **AUBIN**, *AJDA*, 2021, p. 2532.

2. La consécration de la justiciabilité des actes pris en matière de nationalité

650. Immunité juridictionnelle initiale. – Historiquement, l'ensemble des actes formant le contentieux de la nationalité échappait au contrôle du juge. Les raisons de cette immunité juridictionnelle sont variées, quoique d'inégale valeur.

651. La première tient au caractère tout à fait discrétionnaire des décisions prises en matière de nationalité. L'acte de naturalisation, s'il est encadré par des conditions drastiques de résidence, n'est jamais le résultat d'un droit mais bien d'un choix de l'État, qui s'exerce librement. La doctrine de l'époque range les décrets de naturalisation parmi les actes de juridiction gracieuse du chef de l'État, c'est-à-dire ceux accordés comme simple mesure de faveur. Cette qualification se retrouve chez tous les auteurs du XIX^e siècle, notamment Adolphe Chauveau¹⁷⁴⁷, Maurice Hauriou¹⁷⁴⁸ ou Alfred Gautier¹⁷⁴⁹.

652. La seconde est plus spécifique et réside dans la coloration législative de la naturalisation. Dès 1849, les parlementaires consacrent l'idée selon laquelle « *le droit de conférer la naturalisation revient au pouvoir législatif* »¹⁷⁵⁰ et n'est délégué au pouvoir exécutif que pour des raisons purement pratiques. Le raisonnement part de ce que la naturalisation est une dérogation aux lois relatives à la nationalité à laquelle seule le Parlement devrait pouvoir consentir : « *tout acte de naturalisation qui s'accomplit en vertu de certaines règles déterminées par la loi se rattache en quelque sorte au pouvoir législatif, parce qu'il contient une exception au droit général* »¹⁷⁵¹. En dépit de l'opposition de certains députés qui estiment que leurs collègues « *confond[ent] ce qui concerne les règles*

¹⁷⁴⁷ Adolphe **CHAUVEAU**, *Principes de compétence et de juridiction administratives*, tome 1, Cotillon & Durand, 1841 p. 36.

¹⁷⁴⁸ Maurice **HAURIOU**, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose & Forcel, 1893, p. 277, n° 143.

¹⁷⁴⁹ Alfred **GAUTIER**, *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec le droit public*, Lahure, 1880, p. 73.

¹⁷⁵⁰ Jules **CARDON DE MONTIGNY**, *Le Moniteur universel*, 21 nov. 1849, n° 326, p. 3739.

¹⁷⁵¹ Jules **CARDON DE MONTIGNY**, *Le Moniteur universel*, 29 nov. 1849, n° 333, p. 3834.

générales de la naturalisation et ce qui concerne l'application spéciale de ces règles à un fait particulier, c'est-à-dire, à un individu étranger qui demande la naturalisation »¹⁷⁵², cette position est largement majoritaire et se retrouve encore défendue en 1867¹⁷⁵³. D'ailleurs, seul le Parlement peut, par une loi spéciale, accorder la grande naturalisation¹⁷⁵⁴, c'est-à-dire l'éligibilité aux assemblées législatives, la loi de 1889 se bornant à l'automatiser après l'écoulement d'un délai de dix ans sans supprimer au législateur la possibilité de la conférer avant ce terme¹⁷⁵⁵. Il s'ensuit que, sans aller jusqu'à leur reconnaître une valeur législative, les décisions prises en matière de naturalisation se trouvent auréolées d'une gravité telle qu'elle dissuade sans mal la juridiction administrative de chercher à en connaître.

653. Ouverture du prétoire. – Aucune de ces considérations ne fait obstacle à ce que le Conseil d'État accepte finalement de connaître des actes administratifs relatifs à la nationalité. D'une part, le caractère discrétionnaire d'un acte n'arrête plus à cette époque le contrôle du juge. Déjà, à la fin du XIX^e siècle, Édouard Laferrière considère, à propos des actes de pure administration, que « *leur nature ne répugne point à tout recours devant le Conseil d'État* »¹⁷⁵⁶. Maurice Hauriou, pour sa part, estime obsolète la notion d'acte discrétionnaire et retient l'idée selon laquelle « *du pouvoir discrétionnaire, il y en a dans tous les actes de l'administration, plus ou moins, et, si l'on devait déclarer le recours contentieux non recevable contre tous ceux où il y en a un peu, autant vaudrait supprimer le recours pour excès de pouvoir* »¹⁷⁵⁷.

654. D'autre part, l'intention du législateur de soustraire le droit administratif de la nationalité au contrôle du juge ne semblait plus aussi assurée. Il faut se souvenir que la naturalisation d'un étranger était, dans la loi du 3 décembre 1849, subordonnée à l'avis conforme du Conseil

¹⁷⁵² Antoine **LEFEBVRE DE VATIMESNIL** Le Moniteur universel, 1^{er} déc. 1849, n° 335, p. 3855.

¹⁷⁵³ Thomas **DE SAINT-GEORGES**, dit MARIE, Le Moniteur universel, 24 mai 1867, n° 144, p. 616-617.

¹⁷⁵⁴ Article 1^{er} de la **loi du 3 décembre 1849** sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France.

¹⁷⁵⁵ Article 3 de la **loi du 26 juin 1889** sur la nationalité.

¹⁷⁵⁶ Édouard **LAFERRIÈRE**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 2, 2^e éd., Berger-Levrault, 1896, p. 424.

¹⁷⁵⁷ Maurice **HAURIOU**, « Note sous CE, 7 juill. 1916, *Dreifuss*, n° 60033, Rec., p. 277 et CE, 7 juill. 1916, *Lévi*, n° 60039, Rec., p. 277 », S., 1917, III, p. 41.

d'État¹⁷⁵⁸, qui émanait largement du pouvoir législatif. Réduit à un avis consultatif à la fin du Second Empire¹⁷⁵⁹, puis supprimé en 1889¹⁷⁶⁰, ce mécanisme est réinstauré en 1893 pour le refus d'enregistrer la déclaration de nationalité pour cause d'indignité, au terme d'un examen contradictoire qui n'a rien à envier aux standards de la procédure juridictionnelle de l'époque. Qualifié en son temps de « *contrôle bizarre et hybride, administratif dans son objet, judiciaire dans sa procédure et dans son résultat définitif* »¹⁷⁶¹, ce processus poursuit un mouvement d'atténuation du caractère discrétionnaire de la naturalisation.

655. C'est donc à propos d'un refus de naturalisation que le Conseil d'État ouvre la voie à un contentieux administratif de la nationalité. Dans une décision du 23 juin 1916, *Nguyen Van Jiap, dit Pierre*¹⁷⁶², il juge recevable une requête dirigée contre le refus du ministre de la Justice de naturaliser un ressortissant tonkinois. Julien Laferrière fait même remonter la position de principe à 1900, dans une décision *Dame veuve Bacro*¹⁷⁶³ où le juge ne prononce l'irrecevabilité d'une requête que sur le fondement d'une exception de recours parallèle et non en raison de la nature de l'acte attaqué. C'est donc peu dire que la jurisprudence ultérieure¹⁷⁶⁴, qui reprend ces solutions, ne doit pas surprendre. Il semble néanmoins qu'elle ait suscité « *quelque incertitude chez les auteurs qui se sont occupés de la question et qui nous paraissent ne pas attribuer aux décisions du Conseil d'État la portée absolument nette qu'elles présentent en réalité* »¹⁷⁶⁵. Il semble en effet qu'une partie de la doctrine de l'époque se soit méprise sur le sens des formulations retenues par le juge administratif et ait assimilé l'irrecevabilité du moyen tiré de l'erreur de qualification à l'irrecevabilité de l'ensemble de la requête¹⁷⁶⁶.

¹⁷⁵⁸ Article 1^{er} de la **loi du 3 décembre 1849** sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France.

¹⁷⁵⁹ Article 1^{er} de la **loi du 29 juin 1867** relative à la naturalisation.

¹⁷⁶⁰ Article 1^{er} de la **loi du 26 juin 1889** sur la nationalité.

¹⁷⁶¹ Frantz **DESPAGNET**, « Du rôle du Conseil d'État dans la naturalisation d'après la loi du 22 juillet 1893 », RDP, 1894, p. 117.

¹⁷⁶² **CE**, 23 juin 1916, *Nguyen Van Jiap, dit Pierre*, n° 59173, Rec., p. 242.

¹⁷⁶³ **CE**, 7 août 1900, *Dame veuve Bacro*, n° 93320, Rec., p. 561.

¹⁷⁶⁴ **CE**, 7 juill. 1922, *Sieur Kunz*, n° 75870, Rec., p. 593 ; **CE**, 21 juill. 1922, *Sieur Bonnet*, n° 72050, Rec., p. 647.

¹⁷⁶⁵ Julien **LAFERRIÈRE**, « Des voies de recours contre les décrets en matière de nationalité », Rev. int. DIP, 1924, p. 177.

¹⁷⁶⁶ Jean-Paulin **NIBOYET**, « Note sous CE, 21 juill. 1922, *Sieur Bonnet*, n° 72050, Rec., p. 647 », Rev. int. DIP, 1922, p. 322.

656. Ce mouvement jurisprudentiel a été accentué, sinon amorcé, par la création, à l'occasion de la loi du 7 avril 1915¹⁷⁶⁷, d'une procédure de dénaturalisation dont les travaux préparatoires laissent clairement apparaître que les parlementaires n'entendaient pas confier au gouvernement un pouvoir aussi fort sans l'accompagner d'une garantie juridictionnelle. Ainsi, le rapporteur du texte précisait « *que la mesure de dénaturalisation, mesure exceptionnelle et de circonstance, serait une mesure administrative et individuelle et non pas collective, législative, aveugle* »¹⁷⁶⁸. La position est admise qu'un tel décret « *porte en lui quelque chose de plus qu'une constatation juridique : il manifeste une réprobation et édicte une déchéance* »¹⁷⁶⁹. La conclusion est évidente : « *du moment que le retrait ne dépend pas du bon plaisir du Gouvernement, qu'il constitue un véritable acte administratif soumis à des conditions, un recours existe devant la juridiction administrative* »¹⁷⁷⁰.

657. C'est donc par deux décisions du 7 juillet 1916, *Dreifuss*¹⁷⁷¹ et *Lévi*¹⁷⁷², que le Conseil d'État s'est permis d'examiner le bien-fondé de requêtes dirigées contre des décrets de retrait de nationalité. En les rejetant au fond, il consacre leur recevabilité et poursuit un mouvement jurisprudentiel continu¹⁷⁷³, qui ne tarde guère à déborder sur le reste du contentieux de la nationalité. À partir de 1922, le juge administratif conforte sa jurisprudence sur les refus de naturalisation et accepte de contrôler le refus du ministre de la Justice d'enregistrer la déclaration d'un étranger en vue de se voir reconnaître la nationalité française¹⁷⁷⁴, puis le

¹⁷⁶⁷ **Loi du 7 avril 1915** autorisant le Gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation obtenus par d'anciens sujets de puissance en guerre avec la France.

¹⁷⁶⁸ Maurice **BERNARD**, J.O. Ch. dép., 30 janv. 1915, p. 69.

¹⁷⁶⁹ Maurice **BERNARD**, *Rapport fait au nom de la commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle chargée d'examiner le projet de loi autorisant le Gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation de sujets de puissances devenues ennemies*, n° 526, 19 janv. 1915, p. 9.

¹⁷⁷⁰ Maurice **BERNARD**, *Rapport fait au nom de la commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle chargée d'examiner le projet de loi autorisant le Gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation de sujets de puissances devenues ennemies*, n° 526, 19 janv. 1915, p. 10.

¹⁷⁷¹ **CE**, 7 juill. 1916, *Dreifuss*, n° 60033, Rec., p. 277 ; note Maurice **HAURIOU**, S., 2017, III., p. 41.

¹⁷⁷² **CE**, 7 juill. 1916, *Lévi*, n° 60039, Rec., p. 277 ; note Maurice **HAURIOU**, S., 2017, III., p. 41.

¹⁷⁷³ **CE**, 16 fév. 1917, *Époux Meyer*, n° 59931, Rec., p. 170 ; **CE**, 19 déc. 1919, *Meyer*, n° 59985, Rec., p. 942 ; **CE**, 20 fév. 1920, *Schmidt*, n° 59876, Rec., p. 195 ; **CE**, 10 juin 1921, *Époux Diem*, n° 69026, Rec., p. 571.

¹⁷⁷⁴ **CE**, 5 mai 1922, *Vandendriessche*, n° 72323, Rec., p. 402 ; **CE**, 23 fév. 1923, *Sieur Strauss*, n° 73974, Rec., p. 193.

refus d'y réintégrer un étranger¹⁷⁷⁵. Là encore, c'est sur l'étendue de ce contrôle que le débat portera ensuite¹⁷⁷⁶.

B | L'abandon tardif de l'acte de gouvernement dans le contentieux de l'extradition

658. Acte de gouvernement. – Le décret d'extradition est l'archétype de l'acte de gouvernement. Parce qu'elle trouve son origine dans la demande d'un État étranger, le Conseil d'État reconnaît à l'extradition une portée diplomatique qui fait nécessairement obstacle à ce qu'elle prenne la forme d'un acte administratif. Sur le plan interne, elle présente un caractère discrétionnaire trop marqué pour être susceptible de recours. La doctrine l'associe ainsi toujours à un libre choix de l'État. Victor-Émile Foucart considère qu'elle « *est réglée par des traités ; quand il n'en existe pas, le gouvernement l'accorde ou la refuse, comme il le juge convenable* »¹⁷⁷⁷. Théophile Ducrocq ajoute qu'elle « *est toujours facultative pour le gouvernement* »¹⁷⁷⁸. Bien sûr, l'autorité judiciaire n'est pas davantage compétente pour connaître de ces questions¹⁷⁷⁹.

659. Très tôt, le Conseil d'État a érigé l'extradition en acte de gouvernement. Dans une décision du 2 juillet 1836, *Boidron*¹⁷⁸⁰, il s'approprie les termes d'un arrêté de conflit qui disposait que l'extradition était « *un acte de haute administration fait en vertu d'un traité diplomatique* ». Si la décision ne se prononce pas directement sur la compétence de la juridiction administrative mais sur celle de l'autorité judiciaire, le fondement qu'elle retient est évidemment transposable à toute action juridictionnelle.

¹⁷⁷⁵ **CE**, 16 mai 1924, *Sieur Krichel*, n° 81022, Rec., p. 481.

¹⁷⁷⁶ Voir *infra* n° 955 et s.

¹⁷⁷⁷ Émile-Victor **FOUCART**, *Précis de droit public et administratif*, Videcoq, 1844, p. 59, n° 69.

¹⁷⁷⁸ Théophile **DUCROCQ**, *Cours de droit administratif*, tome 1, Ernest Thorin, 1881, p. 697, n° 738.

¹⁷⁷⁹ **Cass.**, 4 mai 1865, *Chardon*, D., 1865, I., p. 248 ; **Cass.**, 4 juill. 1867, *Benneçon*, D., 1867, I., p. 281.

¹⁷⁸⁰ **CE**, 2 juill. 1836, *Boidron*, n° 12745, Rec., p. 330.

660. Un intéressant parallèle peut être dressé avec ce qu'Édouard Laferrière appelle les « *expulsions diplomatiques* »¹⁷⁸¹, c'est-à-dire le rapatriement forcé de Français résidant à l'étranger lorsque leur comportement met en péril les relations diplomatiques entretenues avec leur pays d'accueil. Initialement, la jurisprudence du Conseil d'État reconnaissait à ces décisions le caractère d'acte de gouvernement¹⁷⁸². Cette qualification devait céder à la fin du siècle¹⁷⁸³. La seule coloration internationale de l'acte ne saurait ainsi faire indéfiniment obstacle au contrôle du juge, qui doit pouvoir vérifier que l'administration a bien poursuivi le but pour lequel ce pouvoir lui a été conféré et, *a minima*, qu'elle était compétente. Le contentieux de l'extradition suivra une logique similaire, quoique mise en œuvre sur un temps plus espacé.

661. Carence législative. – L'absence de construction légale d'ensemble devait conduire le Gouvernement à décider seul et sans barrière de l'extradition lorsqu'elle n'était pas couverte par un traité. Cette situation, qui ne satisfaisait personne, avait justifié plusieurs tentatives de forger un régime pouvant servir de socle aux choix de l'exécutif et offrir certaines garanties aux étrangers intéressés. Déjà pendant la Révolution¹⁷⁸⁴, l'Assemblée nationale avait chargé, en vain, son comité de Constitution de lui présenter une loi générale sur « *la plus grande question de droit public* »¹⁷⁸⁵ que constitue l'extradition. Les débuts de la Troisième République sont marqués par plusieurs projets de loi qui n'aboutissent jamais. Un premier texte est ainsi enregistré au Sénat en 1878, visant à « *laisser [...] pénétrer les regards de la justice en une matière placée jusqu'ici dans les attributions exclusives du pouvoir exécutif* »¹⁷⁸⁶. Adopté en 1879 par la chambre haute¹⁷⁸⁷, il n'est jamais soumis à la discussion des députés. Les débats

¹⁷⁸¹ Édouard **LAFERRIÈRE**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 2, 2^e éd., Berger-Levrault, 1896, p. 52.

¹⁷⁸² **CE**, 15 mars 1855, *Yomtob Lévy et Abraham Abouardham*, n° 25462, Rec., p. 195 ; **CE**, 8 déc. 1882, *Laffon*, n° 59628, Rec., p. 983.

¹⁷⁸³ **CE**, 8 août 1888, *Richard c. le Ministre des Affaires étrangères*, n° 67789, Rec., p. 725.

¹⁷⁸⁴ *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, tome 23, 1886, Paul Dupont, séance du 5 mars 1791, p. 696.

¹⁷⁸⁵ Maximilien **ROBESPIERRE**, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, tome 23, 1886, Paul Dupont, séance du 5 mars 1791, p. 695.

¹⁷⁸⁶ Exposé des motifs du **projet de loi**, *Annales du Sénat et de la chambre des députés*, séance du 2 mai 1878, annexe n° 241, p. 59.

¹⁷⁸⁷ **Annales du Sénat**, séance du 4 avril 1879, p. 180.

ultérieurs mentionnent également un projet de loi de 1900, qui n'est pas soumis aux parlementaires¹⁷⁸⁸.

662. Intervention du législateur. – La loi du 10 mars 1927 va entamer l'immunité juridictionnelle dont bénéficiaient antérieurement les décrets d'extradition. D'origine parlementaire, le texte poursuit l'objectif de « *substituer à l'arbitraire de la procédure purement administrative, les garanties qui résulteront, pour tout le monde, d'une procédure organisée* »¹⁷⁸⁹. S'il n'évoque pas directement le contrôle juridictionnel du décret d'extradition, il organise une procédure conduite devant la chambre des mises en accusation. Celle-ci aboutit à un avis qui lie l'État s'il est défavorable à l'extradition et lui permet de la décider dans le cas contraire. L'institution de pareil mécanisme ne pouvait logiquement se concevoir sans qu'un contrôle de son respect soit organisé.

663. Par une célèbre décision d'assemblée du 28 mai 1937, *Sieur Decerf*¹⁷⁹⁰, le Conseil d'État a donc considéré que l'extradition d'un étranger ne constituait plus qu'un simple acte administratif susceptible de recours. La formulation retenue pouvait laisser penser le contraire, le juge rejetant la requête au motif « *qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de connaître de l'application d'un acte touchant les rapports de la France avec une puissance étrangère* ». Il ne faut cependant pas voir dans cette rédaction la marque de l'acte de gouvernement. En réalité, l'irrecevabilité opposée par le juge n'est pas celle de la requête mais du moyen tiré de la méconnaissance du traité sous l'empire duquel l'extradition a été accordée. Une lecture *a contrario* de la décision implique donc qu'un décret d'extradition n'échappe plus au contrôle du juge administratif dès lors que le requérant allègue de moyens couverts par le seul droit interne. Cette distinction ne doit pas surprendre, elle s'explique par l'immixtion soudaine du législateur dans un domaine jusqu'alors exclusivement soumis à des instruments internationaux, guère facilitée par la conception dualiste prônée par la France avant la Quatrième République. Déjà le projet de 1878 avait suscité d'intenses débats sur les

¹⁷⁸⁸ Joseph VALLIER, J.O. Sénat, 10 déc. 1926, n° 135, p. 1734.

¹⁷⁸⁹ René RENOULT, J.O. Sénat, 10 déc. 1926, n° 135, p. 1736.

¹⁷⁹⁰ CE, ass., 28 mai 1937, *Sieur Decerf*, n° 54631, Rec., p. 534 ; note Pierre LAROQUE, S., 1937, III, p. 73.

rapports entre la loi et les conventions d'extradition¹⁷⁹¹. Le système retenu en 1927 était plus ingénieux en ce qu'il affirmait clairement son caractère subsidiaire. Le régime de l'extradition était ainsi couvert soit par le traité lorsqu'il existe, soit par la loi à défaut, soit par une hybridation des deux dans le silence ponctuel d'une convention.

664. Si le décret d'extradition n'est plus assimilé à un acte de gouvernement à partir de la décision *Sieur Decerf*, son régime en conserve le souvenir en tenant à l'écart du prétoire toute argumentation qui conduirait le juge à s'immiscer dans le champ diplomatique. La limite est loin d'être anodine dès lors que « *le droit extraditionnel reste assez diffus* »¹⁷⁹² et largement déterminé par voie conventionnelle. Le monisme juridique introduit par la Constitution du 27 octobre 1946 devait remettre en question cette approche. Il faut attendre le 30 mai 1952 et l'importante décision *Dame Kirkwood*¹⁷⁹³ pour que le juge administratif abandonne ce qui avait déjà pu être considéré, en 1937, comme « *des conceptions manifestement périmées* »¹⁷⁹⁴, et admette la possibilité de contester l'application d'une convention d'extradition. Le Conseil d'État met ainsi fin à une « *différence choquante et injustifiable en bonne logique* »¹⁷⁹⁵ qui aboutissait à faire dépendre les garanties juridictionnelles des étrangers des relations internationales de la France.

665. Refus d'extradition. – Il ne restait plus à la jurisprudence qu'à admettre la recevabilité des requêtes dirigées contre le refus du Gouvernement d'extrader un étranger. Ce sera chose faite en 1993, avec la décision d'assemblée *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong* qui indique que « *la décision rejetant une demande d'extradition est détachable de la conduite des relations diplomatiques de*

¹⁷⁹¹ Par exemple : **Annales du Sénat**, séance du 4 avril 1879, p. 172 et suivantes.

¹⁷⁹² Benjamin **MAYZAUD**, Hélène **PY-LEBRUN**, Solenn **SEGRÉTAINE**, « L'extradition », in *L'étranger*, Revue juridique de l'Ouest, 2000, p. 195.

¹⁷⁹³ **CE**, ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, n° 16690, Rec., p. 291 ; concl. Maxime **LETOURNEUR**, RDP, 1952, p. 784.

¹⁷⁹⁴ Pierre **LAROQUE**, « Note sous CE, ass., 28 mai 1937, *Sieur Decerf*, n° 54631, Rec., p. 534 », S., 1937, III., p. 74.

¹⁷⁹⁵ Maxime **LETOURNEUR**, concl. sous CE, ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, n° 16690, Rec., p. 291, RDP, 1952, p. 784.

la France avec l'État dont émane cette demande »¹⁷⁹⁶. Cette solution a sans surprise été étendue au retrait d'un décret d'extradition¹⁷⁹⁷ et au refus de l'abroger¹⁷⁹⁸.

666. Le commissaire du gouvernement, M. Christian Vigouroux, voyait dans une décision *Sterr*¹⁷⁹⁹ les prémisses de cette solution. Il soutenait en effet qu'en jugeant légal le choix de remettre un étranger à un État, l'Autriche, alors que le gouvernement était parallèlement saisi d'une demande d'extradition d'un autre pays, l'Allemagne, le juge administratif admettait inévitablement la légalité du refus opposé à cette dernière. Il est permis de ne pas souscrire à cette analyse. Les deux décisions, l'extradition et le refus d'extradition, étant juridiquement autonomes, quoique liées en pratique par l'impossible dédoublement de l'étranger requis, reconnaître la légalité de la première n'implique nullement que le juge se prononce sur la validité de la seconde, à laquelle elle n'est pas subordonnée. De même, s'il est vrai que le juge contrôle le choix du gouvernement de « *s'abstenir d'user de la faculté de refuser l'extradition* »¹⁸⁰⁰, cela ne dit rien du rôle qu'il devrait jouer s'il était saisi d'un tel refus. Certes, le recours contre une extradition revient parfois, en creux, à juger que le gouvernement était légalement tenu de la refuser, mais la circonstance que la contestation d'un acte partage certains éléments communs avec la contestation d'un autre ne révèle rien d'autre qu'une certaine connexité de régime ; il n'en résulte pas une identité de nature.

¹⁷⁹⁶ **CE**, ass., 15 oct. 1993, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong*, n° 142578, Rec., p. 267 ; concl. Christian **VIGOUROUX**, RFDA, 1993, p. 1179 ; note Daniel **CHABANOL**, Gaz. pal., 6-8 fév. 1994, n° 37-39, p. 7 ; note Jean **CHAPPEZ**, JDI, 1994, p. 89 ; note Pierre **ESPUGLAS**, JCP G, 1994, II., n° 22253 ; note Francette **FINES**, RDP, 1994, p. 525 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 108 ; note Henri **LABAYLE**, RFDA, 1994, p. 21 ; chron. Christine **MAUGÛÉ**, Laurent **TOUVET**, AJDA, 1993, p. 848 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1993, IV., n° 2643.

¹⁷⁹⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 14 déc. 1994, *Confédération helvétique*, n° 156490, Rec., p. 549 ; note Jean **CHAPPEZ**, RDP, 1995, p. 781 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, JDI, 1995, p. 369 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1995, p. 179 ; **CE**, 1^{er} et 2^e, 19 avr. 2000, *Borusz*, n° 207469, Rec., p. 157.

¹⁷⁹⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Zdancenicz*, n° 435348, Rec., p. 171 ; concl. Sophie **ROUSSEL**, AJDA, 2020, p. 2039 ; note Carlo **SANTULLI**, RFDA, 2020, p. 907.

¹⁷⁹⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 31 janv. 1992, *Sterr*, n° 119789, Rec. tab.,

¹⁸⁰⁰ **CE**, 7^e et 10^e, 20 mai 1981, *Mlle Nicolai*, n° 27130, Rec., tab., p. 749.

667. En revanche, il est certain que le développement du contrôle des décrets d'extradition¹⁸⁰¹ réduit la distance à franchir pour reconnaître au refus opposé à l'État requérant le caractère d'un acte susceptible de recours. Le juge sera d'autant plus enclin à admettre sa compétence qu'il est déjà familier des questions que son revirement l'amènera à trancher. Par ailleurs, considérer le refus d'extrader comme un acte de gouvernement semblait quelque peu anachronique au début des années 1990. Cette conception était en effet condamnée par le double mouvement d'ouverture du prétoire aux sources internationales et d'atténuation du caractère diplomatique de l'extradition.

668. D'une part, l'environnement juridique ne semblait pas permettre de faire obstacle durablement au contrôle du juge sur le refus d'extrader. Le plein effet des conventions internationales reconnu à la fin des années 1980 se conjugait en effet avec la construction, qui n'était certes pas nouvelle, d'un univers extraditionnel plus intégré, à la suite notamment de la Convention européenne d'extradition qui évoque dès son article premier une véritable « *obligation d'extrader* »¹⁸⁰². Il était donc peu probable que l'entière liberté du gouvernement de ne pas accorder une extradition résistât longtemps encore à des instruments internationaux sans cesse plus nombreux et toujours plus contraignants. Dans cette perspective, le caractère entièrement discrétionnaire des refus d'extrader s'efface au profit d'une conception tendant à les regarder comme « *des décisions administratives de plus en plus encadrées par des textes, notamment par des traités internationaux ayant une valeur supérieure à celle des lois et soumis au contrôle du juge administratif* »¹⁸⁰³.

669. D'autre part, l'extradition ne constituait plus depuis longtemps un objet de haute politique internationale mais une simple manifestation de coopération judiciaire. Certes, le refus d'extrader « *para[ît] davantage faire corps avec la conduite des relations diplomatiques* »¹⁸⁰⁴ mais, comme le relevait le commissaire du gouvernement, toutes les décisions soumises au juge relèvent « *de l'entraide pénale et de la lutte contre la criminalité, le terrorisme et la*

¹⁸⁰¹ Voir *infra* n° 974 et s.

¹⁸⁰² Article 1^{er} de la **Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957**.

¹⁸⁰³ Christine MAUGÜÉ, Laurent TOUVET, « Le contrôle du Conseil d'État sur les décisions d'extradition », AJDA, 1993, p. 848.

¹⁸⁰⁴ René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd., Montchrestien, 2001, p. 956, n° 1156.

grande délinquance »¹⁸⁰⁵. Il était donc douteux que l’immixtion du juge administratif dans ce domaine pût conduire à faire obstacle à la politique internationale de la France. D’ailleurs, le débat contentieux relatif au choix de ne pas accorder l’extradition ne se déroule pas exclusivement entre la France et l’État requérant mais convie nécessairement l’intéressé, dont la jurisprudence ultérieure démontrera qu’il a également intérêt à agir¹⁸⁰⁶. Le refus d’extrader s’extrait donc de la sphère internationale pour embrasser des considérations individuelles qui doivent conduire à admettre sa justiciabilité. De ce point de vue, la décision *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong* n’est que l’aboutissement d’un mouvement amorcé depuis la fin du XIX^e siècle, où la doctrine annonçait déjà : « *le rôle de la diplomatie en matière d’extradition touche [...] à sa fin* »¹⁸⁰⁷.

670. Ainsi, la solution retenue en 1993 ne doit pas surprendre, d’autant moins qu’il n’est pas certain qu’elle constitue un véritable revirement. Au fond, le juge administratif ne s’était jamais expressément prononcé sur une telle mesure, hormis dans une décision *Solis Estarita*¹⁸⁰⁸, mais dans laquelle l’injusticiabilité de l’acte tenait plutôt à sa forme – une simple communication entre États – qu’à sa nature. C’est que le droit des étrangers échappe parfois au strict formalisme juridique, ce qui ne facilite certainement pas la tâche du juge chargé d’en contrôler la légalité.

II | Le dépassement de la souplesse normative du droit des étrangers

671. Les contentieux des étrangers sont directement concernés par l’évolution du contrôle du juge sur les actes de droit souple. Ce n’est pas qu’ils jouissent d’une spécificité notable de ce point de vue, mais

¹⁸⁰⁵ Christian **VIGOUROUX**, « La contestation par un État étranger d’un refus d’extradition », concl. sous **CE**, ass., 15 oct. 1993, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong*, n° 142578, Rec., p. 267, RFDA, 1993, p. 1179.

¹⁸⁰⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 8 déc. 1999, *Stob*, n° 203982, Rec., tab., p. 830.

¹⁸⁰⁷ Paul **BERNARD**, *Traité théorique et pratique de l’extradition*, tome 2, Arthur Rousseau, 1883, p. 41.

¹⁸⁰⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 26 juill. 1985, *Solis Estarita*, n° 66769, Rec., p. 230 ; obs. Laurent **RICHER**, AJDA, 1985, p. 628.

simplement que le droit des étrangers a longtemps été l'un des objets privilégiés de la littérature grise de l'administration, dont il tire le premier des bénéfices de sa soumission au bloc de légalité.

672. Ce mécanisme de juridictionnalisation du droit souple des étrangers puise sa source tant dans le renforcement des garanties prétorienne (A.) que dans l'intensification de la contestation de ces normes, en particulier sous l'influence du mouvement associatif (B.).

A | Le perfectionnement du régime juridictionnel du droit souple des étrangers

673. Les contentieux des étrangers tirent naturellement profit de l'extension des pouvoirs du juge en matière de droit souple. Ils ne se distinguent généralement guère du droit commun (1.), mais ont sans doute contribué à bâtir la notion plus spécifique d'orientations générales (2.).

1. L'illustration des notions classiques du droit souple

674. L'évolution de la jurisprudence administrative relative aux actes de droit souple est classiquement décrite en trois étapes distinctes.

675. Critère de la portée réglementaire. – La première a consisté à subordonner la recevabilité des recours au caractère réglementaire des circulaires, c'est-à-dire à la création d'une règle de droit. Il n'est sans doute pas nécessaire de revenir en détail sur les raisons de cette évolution, introduite par la célèbre décision *Institution Notre-Dame du Kreisker*¹⁸⁰⁹, excepté pour rappeler qu'elle visait à mieux circonscrire le pouvoir réglementaire et à éviter qu'il ne se dispersât dans des instruments qui n'en sont pas le réceptacle ordinaire et qui n'émanent pas toujours de l'autorité compétente. Il s'agissait donc d'empêcher l'administration d'échapper au contrôle du juge en le contournant par des dispositifs trop informels et de

¹⁸⁰⁹ CE, ass., 29 janv. 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, n° 07134, Rec., p. 64 ; concl. Bernard TRICOT, RPDA, 1954, p. 50 ; chron. François GAZIER, Marceau LONG, AJDA, 1954, II bis, p. 5.

céder à la tentation d'exercer par ce moyen un pouvoir réglementaire dont elle ne dispose pas forcément.

676. Sous l'empire de cette distinction entre dispositions réglementaires et dispositions interprétatives, le Conseil d'État a admis le recours pour excès de pouvoir dirigé contre de nombreuses circulaires prises pour l'application du droit des étrangers. Compte tenu du critère retenu pour admettre la recevabilité des conclusions en excès de pouvoir, la caractérisation des circulaires ministérielles comme actes faisant grief entraînait presque automatiquement leur annulation pour incompétence. C'est, parmi de nombreux exemples, le cas de la circulaire :

- qui prescrit aux préfets de refuser systématiquement la délivrance de titres de séjour en dehors de cas visés par la loi¹⁸¹⁰ ;
- qui subordonne la délivrance d'un titre de séjour à la présentation de pièces non exigées par les textes¹⁸¹¹ ;
- qui subordonne la délivrance d'un titre de séjour à des conditions non prévues par les textes¹⁸¹² ;
- qui subordonne la délivrance d'un titre de séjour à l'avis favorable d'une autorité administrative dépourvue de toute attribution en ce sens¹⁸¹³ ;
- qui crée *ex nihilo* un visa de sortie de France¹⁸¹⁴ ;
- qui soumet la délivrance d'un titre de séjour à l'agrément d'un organisme d'accueil et institue un nouveau motif de retrait de ce titre¹⁸¹⁵ ;

¹⁸¹⁰ **CE**, 1^{re} et 4^e, 24 nov. 1978, *Confédération générale du travail et autres, Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés*, n° 98340, Rec., p. 457.

¹⁸¹¹ **CE**, 1^{re} et 4^e, 24 nov. 1978, *Confédération générale du travail et autres, Association culturelle des travailleurs africains en France et autre*, n° 98339, Rec., p. 461 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 27 sept. 1985, *GISTI*, n° 54114, Rec., p. 260.

¹⁸¹² **TA** Montpellier, 20 mars 1980, *M'Possi Moungouna*, Rec., tab., p. 819 ; **TA** Montpellier, 12 mai 1980, *Aka Bi Zebie*, Rec., tab., p. 819 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 14 janv. 1981, *MRAP et UNEF*, n° 19572, Rec., p. 13 ; **CE**, 6^e et 10^e, 23 janv. 1991, *GISTI*, n° 115876, Rec., tab., p. 933.

¹⁸¹³ **CE**, 2^e et 6^e, 25 sept. 1987, *GISTI*, n° 66707, Rec., tab., p. 853.

¹⁸¹⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 22 mai 1992, *GISTI*, n° 87043, Rec., tab., p. 969.

¹⁸¹⁵ **CE**, 1^{re} et 2^e, 30 juin 2000, *Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés*, n° 199336, Rec., p. 260 ; note Renaud **FOURNALÈS**, *JDI*, 2001, p. 447.

- qui organise une procédure de demande de titre de séjour auprès des universités¹⁸¹⁶ ;

- qui procède à des distinctions fondées sur la nationalité non prévues par les textes¹⁸¹⁷.

677. En revanche, sont irrecevables les conclusions dirigées contre les dispositions d'une circulaire :

- qui se bornent à réitérer, y compris sous la forme de prescription, une règle préexistante¹⁸¹⁸ ;

- qui ordonnent la diffusion d'éléments de communication lorsque ceux-ci rappellent un texte¹⁸¹⁹ ;

- qui invitent l'administration à examiner certaines demandes avec « *la plus extrême bienveillance* »¹⁸²⁰.

678. Les inconvénients de cette jurisprudence sont connus, quoique d'inégale valeur. Il est souvent reproché à la distinction entre circulaires réglementaires et interprétatives de procéder à une sorte de fusion entre la recevabilité et le bien-fondé des conclusions. La reconnaissance du caractère réglementaire d'une disposition conduit en effet généralement le Conseil d'État à l'annuler pour incompétence, les ministres ne disposant pas d'un tel pouvoir. Le juge conclut donc fréquemment que les requérants sont simultanément recevables et fondés à demander l'annulation des dispositions attaquées. Cette critique ne semble pas réellement justifiée, car il n'y a rien d'incohérent à ce que la recevabilité et le bien-fondé d'une requête reposent sur des critères similaires. Le choix de faire reposer la recevabilité des conclusions sur le caractère réglementaire de la circulaire peut être critiqué en soi, mais pas en raison de la seule circonstance que ce même caractère condamne l'acte à être annulé. Du reste, ce n'est pas tout à fait vrai dès lors que le ministre peut légalement exercer le pouvoir

¹⁸¹⁶ **CE**, 1^{re} et 2^e, 14 déc. 2001, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et Syndicat Sud Étudiants*, n° 229229, Rec., p. 648.

¹⁸¹⁷ **CE**, 1^{re} et 2^e, 29 juill. 2002, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et autres*, n° 231158, Rec., tab., p. 770.

¹⁸¹⁸ **CE**, 1^{re} et 4^e, 14 janv. 1981, *MRAP et UNEF*, n° 19572, Rec., p. 13 ; **CE**, 6^e et 10^e, 23 janv. 1991, *GISTI*, n° 115876, Rec., tab., p. 933.

¹⁸¹⁹ **CE**, 1^{re} et 4^e, 6 juin 1980, *GISTI*, n° 17769, Rec., p. 259.

¹⁸²⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 13 janv. 1984, *Rouin*, n° 48422, Rec., tab., p. 692.

réglementaire en sa qualité de chef de service¹⁸²¹ ou par le jeu d'une disposition spéciale : la recevabilité de l'action n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'acte.

679. En revanche, il est certain que la distinction issue de la jurisprudence *Institution Notre-Dame du Kreisker* laisse à l'administration la liberté, sans pour autant poser une règle nouvelle, d'imposer une interprétation contraire à une règle supérieure ou réitérant une norme illégale. Certes, le Conseil d'État avait cherché à tempérer la rigueur de son critère en retenant que « l'interprétation donnée par l'autorité administrative des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre, au moyen de dispositions impératives à caractère général, n'est susceptible d'être directement déférée au juge de l'excès de pouvoir que si et dans la mesure où ladite interprétation méconnaît le sens et la portée des prescriptions législatives ou réglementaires qu'elle se propose d'explicitier ou contrevient aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes juridiques »¹⁸²², mais c'était véritablement subordonner la recevabilité du recours à son bien-fondé, ce qui n'était bien sûr guère satisfaisant.

680. Critère de la portée impérative. – La deuxième étape a conduit le juge à faire coïncider la recevabilité des requêtes dirigées contre ces actes avec leur caractère décisoire, à travers la notion de circulaire impérative. Dans une décision *Villemain*¹⁸²³, explicitée par la décision *Mme Duvignères*¹⁸²⁴, le Conseil d'État a substitué à l'ancienne distinction entre circulaires réglementaires et interprétatives une nouvelle dichotomie entre les dispositions impératives et celles simplement indicatives. Il s'agit donc

¹⁸²¹ **CE**, sect., 7 fév. 1936, *Sieur Jamart*, n° 43321, Rec. p. 172 ; note Jean **RIVERO**, S., 1937, III, p. 113 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 30 juin 2000, *Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés*, n° 199336, Rec., p. 260.

¹⁸²² **CE**, 7^e et 10^e, 18 juin 1993, *IFOP*, n° 137317, Rec., p. 178 ; concl. Frédéric **SCANVIC**, Rev. adm., 1993, p. 322.

¹⁸²³ **CE**, ass., 28 juin 2002, *Villemain*, n° 220361, Rec., p. 229 ; concl. Sophie **BOISSARD**, RFDA, 2002, p. 723 ; chron. Didier **CASAS**, Francis **DONNAT**, DA, 2002, n° 10, comm. n° 162.

¹⁸²⁴ **CE**, sect., 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, n° 233618, Rec., p. 463 ; concl. Pascale **FOMBEUR**, RFDA, 2003, p. 274 ; **GAJA**, 2021, n° 99, p. 792 ; chron. Aurélie **BRETONNEAU**, Xavier **DOMINO**, AJDA, 2012, p. 691 ; chron. Didier **CASAS**, Francis **DONNAT**, AJDA, 2003, p. 487 ; note Pascal **COMBEAU**, LPA, 23 juin 2003, n° 124, p. 19 ; note Jacques **MOREAU**, JCP A, 2003, n° 5, comm. n° 1064 ; note Jacques **PETIT**, RFDA, 2003, p. 510 ; note Pierre **TIFINE**, RGD, 2012, n° 477.

de saisir les actes qui présentent un caractère décisive sans nécessairement instituer une règle nouvelle.

681. Cela ne fait évidemment pas obstacle à la recevabilité des conclusions dirigées contre des circulaires réglementaires, qui sont, par principe, impératives¹⁸²⁵. L'évolution introduite en 2002 a néanmoins eu pour effet d'ouvrir le recours pour excès de pouvoir contre la circulaire :

- qui précise les conséquences à tirer de la jurisprudence administrative¹⁸²⁶ ;
- qui précise les missions des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile et les modalités de mise en œuvre du dispositif national d'accueil¹⁸²⁷ ;
- qui évoque la possibilité de regarder comme abusives certaines demandes d'asile, dès lors qu'elle n'impose pas cette qualification¹⁸²⁸ ;
- par laquelle le ministre de la Justice adresse des instructions aux procureurs relatives à la procédure de rétention devant le juge des libertés et de la détention¹⁸²⁹ ;
- qui précise les conditions de détermination de l'État responsable au sens du règlement Dublin III¹⁸³⁰.

682. Critère des effets. – La troisième étape a justement dépassé le critère de l'action décisive pour retenir celui des effets de l'acte. Nouvelle manifestation du pragmatisme du juge administratif, la décision *Gisti* du 12 juin 2020¹⁸³¹ soumet au contrôle juridictionnel l'ensemble des actes de

¹⁸²⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 19 mai 2008, *Association SOS Racisme et Ligue des Droits de l'Homme et autres*, n° 301813, Rec., tab., p. 767.

¹⁸²⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 9 nov. 2011, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 348773, Rec., tab., p. 963 ; chron. Laure **CLÉMENT-WILZ**, Francesco **MARTUCCI**, Coralie **MAYEUR-CARPENTIER**, RFDA, 2012, p. 377.

¹⁸²⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 17 oct. 2012, *Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale et la CIMADE*, n° 353576, Rec., tab., p. 586.

¹⁸²⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 30 déc. 2013, *La Cimade*, n° 350193, Rec., tab., p. 443.

¹⁸²⁹ **CE**, 1^{re} et 6^e, 30 janv. 2013, *Syndicat de la magistrature*, n° 354407, Rec., tab., p. 629.

¹⁸³⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 5 mars 2018, *La CIMADE*, n° 405474, Rec., tab., p. 563.

¹⁸³¹ **CE**, sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, Rec., p. 192 ; concl. Guillaume **ODINET**, RFDA, 2020, p. 785 ; **GAJA**, 2021, n° 118, p. 1013 ; chron. Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, AJDA, 2020, p. 1407 ; note Florence **CHALTIEL**, LPA, 3 déc. 2020, n° 242, p. 9 ; note Nicolas **CHIFFLOT**, Procédures, 2020, n° 8-9, comm. n° 160 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, oct. 2020, n° 10, comm. n° 39 ; note Geneviève **KOUBI**,

droit souple internes à l'administration dès lors qu'ils sont susceptibles d'exercer un effet notable sur les droits ou la situation des administrés. Cette solution s'inspire directement du critère retenu pour les actes de droit souple à destination des administrés dont le régime contentieux a été conçu pour les autorités de régulation par les jurisprudences *Fairvesta*¹⁸³² et *Numéricable*¹⁸³³ avant d'être étendue à l'ensemble des autorités administratives par la décision *Mme Le Pen*¹⁸³⁴. La différence entre les actes de droit souple internes et ceux à destination des tiers tient uniquement à ce que les seconds peuvent également être contestés lorsqu'ils ont pour objet d'influer sur le comportement de leurs destinataires. Ce critère a été logiquement écarté pour les actes internes à l'administration, qui, par définition, ont tous cet objet.

683. Les faits à l'origine de cette décision *Gisti* sont intéressants pour bien en percevoir la portée. Il s'agissait d'une note de la division de l'expertise en fraude documentaire et à l'identité de la direction centrale de la police aux frontières faisant état d'une falsification systémique des

JCP A, 2020, n° 27, comm. n° 2189 ; note Fabrice **MELLERAY**, RFDA, 2020, p. 801 ; note Mathieu **TOUZEIL-DIVINA**, JCP A, 2020, n° 25, act. n° 351.

¹⁸³² **CE**, ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n° 368082, Rec., p. 76 ; concl. Suzanne **VON COESTER**, RFDA, 2016, p. 497 ; **GAJA**, 2021, n° 113, p. 955 ; obs. Claire **BRUGGIAMOSCA**, AJ fam., 2020, p. 426 ; note Dominique **CHAGNOLLAUD DE SABOURET**, AJDA, 2016, p. 1559 ; note Florence **CHALTIEL**, LPA, 16 sept. 2016, n° 185-186, p. 11 ; note Nicolas **CHIFFLOT**, Procédures, mai 2016, n° 5, comm. n° 186 ; note Suzanne **VON COESTER**, Vincent **DAUMAS**, DA, 2016, n° 4, comm. n° 20 ; note Vincent **DELVAL**, Procédures, 2017, n° 5, comm. n° 22 ; chron. Louis **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Guillaume **ODINET**, AJDA, 2016, p. 717 ; note Olivier **FOUQUET**, Dr. fisc., 2016, n° 297 ; note Thomas **PERROUD**, JCP G, 2016, n° 22, comm. n° 623 ; note Arnaud **SÉE**, DA, 2016, n° 5, comm. n° 34 ; note Achour **TAIBI**, Gaz. pal., 17 mars 2016, n° 18, p. 20.

¹⁸³³ **CE**, ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, n° 390023, Rec., p. 88 ; concl. Vincent **DAUMAS**, RFDA, 2016, p. 1031 ; **GAJA**, 2021, n° 113, p. 955 ; note Dominique **CHAGNOLLAUD DE SABOURET**, AJDA, 2016, p. 1559 ; note Florence **CHALTIEL**, LPA, 16 sept. 2016, n° 185-186, p. 11 ; note Nicolas **CHIFFLOT**, Procédures, mai 2016, n° 5, comm. n° 186 ; note Suzanne **VON COESTER**, Vincent **DAUMAS**, DA, 2016, n° 4, comm. n° 20 ; note Vincent **DELVAL**, Procédures, 2017, n° 5, comm. n° 22 ; chron. Louis **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Guillaume **ODINET**, AJDA, 2016, p. 717 ; note Olivier **FOUQUET**, Dr. fisc., 2016, n° 297 ; note Thomas **PERROUD**, JCP G, 2016, n° 22, comm. n° 623 ; note Arnaud **SÉE**, DA, mai 2016, n° 5, comm. n° 34 ; note Achour **TAIBI**, Gaz. pal., 17 mars 2016, n° 18, p. 20.

¹⁸³⁴ **CE**, ass., 19 juill. 2019, *Mme Le Pen*, n° 426389, Rec., p. 326 ; concl. Anne **ILJIC**, RFDA, 2019, p. 851 ; chron. Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, AJDA, 2019, p. 1994 ; note Jean-Sébastien **BODA**, Bruno **POUYAU**, DA, déc. 2019, n° 12, comm. n° 51 ; obs. Pierre **VILLENEUVE**, AJCT, 2019, p. 572.

documents d'identité guinéens et recommandant, à ce titre, d'émettre un avis défavorable lors de l'analyse d'actes de naissance issus de ce pays. Cette note ne correspondait clairement pas aux critères retenus depuis la décision *Mme Duvignères* : émanant d'un service dépourvu de toute autorité hiérarchique sur ses destinataires, elle ne pouvait logiquement présenter un caractère impératif et ne constituait pas une véritable décision administrative. Néanmoins, il fallait bien convenir que les préconisations d'un service d'expertise exercent sur les agents qui les reçoivent une autorité de fait assez similaire à celle que pourrait avoir un ordre direct. Concrètement, il est évident que les fonctionnaires chargés de se prononcer sur la valeur des actes qui leur sont soumis s'appuieront de manière systématique sur la solution qui leur est proposée par le service de référence.

684. La solution du Conseil d'État a donc pour effet, sans trop s'éloigner concrètement du champ des actes couverts par le précédent critère de l'impérativité, d'étendre le contrôle du juge aux pans du droit souple où les effets réels des productions administratives ne coïncident pas avec leur portée juridique.

2. La participation à l'émergence d'une notion spécifique

685. Lignes directrices. – Le contentieux des étrangers a occupé une place particulière dans le contentieux des directives administratives¹⁸³⁵, désormais désignées par le vocable de lignes directrices¹⁸³⁶. Palliatif direct du refus du Conseil d'État d'admettre le pouvoir réglementaire des ministres¹⁸³⁷, la ligne directrice est un acte d'autolimitation de l'administration qui, dans une logique de cohérence et un souci d'égalité de traitement, va choisir d'enfermer le pouvoir discrétionnaire dont elle

¹⁸³⁵ **CE**, sect., 11 déc. 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880, Rec., p. 750 ; concl. **BERTRAND**, Rec., p. 750 ; **GAJA**, 2021, n° 76, p. 550 ; note Danièle **LOSCHAK**, D., 1971, p. 674 ; note Michel **FROMONT**, JCP, 1972, II., n° 17232 ; note Marcel **WALINE**, RDP, 1971, p. 1224.

¹⁸³⁶ **Conseil d'État**, *Le droit souple*, La documentation française, 2013, p. 141 ; **CE**, 4^e et 5^e, 19 sept. 2014, *M. Jousselin*, n° 364385, p. 272 ; concl. Gaëlle **DUMORTIER**, AJDA, 2014, p. 2262.

¹⁸³⁷ **CE**, sect., 23 mai 1969, *Société « Distillerie Brabant et Cie »*, n° 71782, Rec., p. 264 ; concl. Nicole **QUESTIAUX**, Rec., p. 264.

est dépositaire dans des limites tangibles mais non infranchissables. Le régime contentieux hybride de ces mesures ne saurait être mieux présenté que par Raymond Odent : « *cela revient à dire, d'une part, qu'une autorité qui n'a pas le pouvoir réglementaire peut se fixer une règle de conduite et en prescrire le respect aux autorités placées sous ses ordres, d'autre part, que les applications individuellement faites de ces directives soient légales chaque fois qu'il n'y a pas, dans un cas particulier, une raison spéciale d'obliger l'administration à adopter une solution non conforme à celle commandée par la doctrine administrative.* »¹⁸³⁸. La ligne directrice est ainsi invocable devant le juge, soit pour soutenir qu'elle n'a pas été respectée alors que rien n'exigeait que l'administration s'en écarte, soit pour alléguer qu'elle a été trop scrupuleusement observée alors que tout commandait que l'on s'en éloigne. En revanche, simple guide de l'action administrative, elle ne constitue pas un acte susceptible de recours. Cette dernière spécificité a été remise en cause par la décision *Gisti* de 2020.

686. Assez étonnamment, le régime des lignes directrices a peu été appliqué aux contentieux des étrangers. Le caractère longtemps discrétionnaire des pouvoirs qu'ils mettent en jeu pouvait pourtant laisser concevoir une certaine connexité avec cet instrument. Il est vrai que la notion de directive administrative émerge au début des années 1970, période où le juge intensifie le contrôle exercé sur les qualifications retenues par l'administration, qui perd ainsi l'essentiel de son pouvoir discrétionnaire¹⁸³⁹. Il n'en demeure pas moins que, même dans les domaines comme la régularisation, où l'État reste largement libre de ses décisions, le Conseil d'État a généralement refusé de voir dans les actes internes à l'administration davantage que de simples circulaires, soit interprétatives et, partant, non opposables à l'administration¹⁸⁴⁰, soit réglementaires et, généralement, entachées d'incompétence¹⁸⁴¹. La

¹⁸³⁸ Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, tome 2, rééd., Dalloz, 2007, p. 527.

¹⁸³⁹ Voir *infra* n° 979 et s.

¹⁸⁴⁰ CE, 2^e et 6^e, 13 janv. 1984, *Rouin*, n° 48422, Rec., tab., p. 692 ; CE, 6^e, 26 oct. 1990, *Ntrika*, n° 111859 ; CE, prés. sect., 31 juill. 1992, *Préfet de Seine-et-Marne c. Kizil*, n° 132778, Rec., tab., p. 971 ; CE, 2^e et 6^e, 29 déc. 1993, *M. Banzuzji*, n° 141318 ; CE, 2^e et 6^e, 9 oct. 1996, *M. Moyo*, n° 148835, Rec., tab., p. 936 ; CE, 1^{re} et 4^e, 22 fév. 1999, *Époux Useyin*, n° 197243, Rec., tab., p. 582 ; CE, 10^e, 24 nov. 2010, *Ministre de l'Intérieur c. Époux Korkmaz* n° 310885.

¹⁸⁴¹ CE, 1^{re} et 4^e, 13 janv. 1975, *Sieur Da Silva et Confédération française démocratique du travail*, n° 90193, Rec., p. 16 ; concl. Philippe DONDOUX, *Droit social*, 1975, n° 4, p. 273 ; note Jean-Marc ANDRÉ, *AJDA*, 1975, p. 258 ; note François JULIEN-LAFFERRIÈRE, D.,

jurisprudence des juges du fond était cependant moins unanime et penchait tantôt pour la qualification de circulaire¹⁸⁴², tantôt pour celle, plus protectrice, de ligne directrice¹⁸⁴³.

687. Orientations générales. – Afin de mettre un terme à ces divergences et lever l'incohérence qu'il pouvait y avoir à écarter de façon absolue la logique de la ligne directrice concernant des actes qui lui correspondent pourtant très bien, sans pour autant les soumettre à un régime sans doute trop exigeant, le Conseil d'État a jugé bon de créer une subdivision nouvelle dans la doctrine administrative à travers la notion d'orientations générales. Introduite dans une décision de section *Ministre de l'Intérieur c. M. Cortes Ortiz* du 4 février 2015¹⁸⁴⁴, l'orientation générale se distingue de la ligne directrice, dont elle n'est qu'une émanation particulière, en ce qu'elle est relative à des domaines où l'administration dispose d'un pouvoir purement gracieux. La particularité de leur régime est que, contrairement aux lignes directrices, les orientations générales ne peuvent être opposées par un administré, ce qui « *assombrit l'invocabilité des critères sur lesquels l'administration fonde certaines de ses décisions individuelles* »¹⁸⁴⁵.

1975, p. 784 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 24 nov. 1978, *Confédération générale du travail et autres, Association culturelle des travailleurs africains en France et autre*, n° 98339, Rec., p. 461.

¹⁸⁴² **CAA** Paris, 9^e, 17 oct. 2013, *M. D.*, n° 13PA00222 ; **CAA** Versailles, 7^e, 27 mai 2013, *M. B.*, n° 13VE01615 ; **CAA** Bordeaux, 6^e, 14 oct. 2013, *M. C.*, n° 12BX03235 ; **CAA** Douai, 2^e, 15 oct. 2013, *M. A.*, n° 13DA00811 ; **CAA** Lyon, 6^e, 11 juill. 2013, *M. B.*, n° 13LY01110 ; **CAA** Marseille, 5^e, 18 avr. 2013, *M. C.*, n° 11MA01440 ; **CAA** Lyon, plén., 2 oct. 2014, *Mme Lika*, n° 14LY1524 ; concl. Laurent **LÉVY BEN CHETON**, RFDA, 2014, p. 1039 ; **CAA** Lyon, plén., 2 oct. 2014, *M. Dema*, n° 14LY01523 ; concl. Laurent **LÉVY BEN CHETON**, RFDA, 2014, p. 1039 ; **CAA** Lyon, plén., 2 oct. 2014, *Mme Lika*, n° 14LY01524 ; concl. Laurent **LÉVY BEN CHETON**, RFDA, 2014, p. 1039 ; **CAA** Lyon, plén., 2 oct. 2014, *M. Honajji*, n° 14LY01620 ; concl. Laurent **LÉVY BEN CHETON**, RFDA, 2014, p. 1039.

¹⁸⁴³ **TA** Paris, 18 déc. 2013, *M. Cortes Ortiz*, n° 1306958, AJDA, 2014, p. 454 ; concl. Amélie **FORT-BESNARD**, AJDA, 2014, p. 454 ; **CAA** Paris, plén., 4 juin 2014, *Préfet de police c. M. Cortes Ortiz*, n° 14PA00226, AJDA, 2014, p. 1773 ; note Serge **SLAMA**, AJDA, 2014, p. 1773 ; **CAA** Nancy, 1^{re}, 12 juin 2014, *M. A.*, n° 14NC00131 ; **CAA** Paris, 7^e, 20 juin 2014, *Préfet de police c. Mme Liliashvili*, n° 14PA00001, AJDA, 2014, p. 1541 ; chron. Laurent **BOISSY**, AJDA, 2014, p. 1541 ; **CAA** Bordeaux, 1^{re}, 30 juin 2014, *M. Mammy Rabarijaona*, n° 13BX03418.

¹⁸⁴⁴ **CE**, sect., 4 fév. 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Cortes Ortiz*, n° 383267, Rec., p. 17 ; concl. Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, RFDA, 2015, p. 471 ; chron. Louis **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Jean **LESSI**, AJDA, 2015, p. 443 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2015, n° 6, comm. n° 38.

¹⁸⁴⁵ Delphine **COSTA**, « Des directives aux lignes directrices : une variation en clairs-obscurs », AJDA, 2015, p. 806.

688. Il est très aisé de comprendre en quoi cette réserve se justifie. Dès lors que les décisions de régularisation constituent de pures mesures de faveur, il serait paradoxal de les assujettir au respect d'un corpus de règles secondaire, qui ne serait alors que le supplétif des règles normales de délivrance des titres de séjour auxquelles la situation de l'étranger ne répondait pas. Pour le dire autrement, reconnaître l'opposabilité de la doctrine administrative en matière de régularisation reviendrait à consacrer l'existence d'un sous-droit au séjour, une réglementation difficile à concevoir. Il s'ensuit que l'étranger « *ne saurait [jamais] exciper d'un quelconque droit à la régularisation de sa situation par l'autorité publique* »¹⁸⁴⁶. L'objectif poursuivi par l'administration n'est donc pas « *de créer un droit à la régularisation mais de rationaliser les procédures de régularisation* »¹⁸⁴⁷. Du reste, « *l'invocabilité des lignes directrices par les particuliers est une conséquence de l'application du principe d'égalité, qui n'est pas applicable aux pouvoirs gracieux* »¹⁸⁴⁸, comme la jurisprudence a déjà pu le reconnaître en matière de régularisation¹⁸⁴⁹. Afin d'éviter l'émergence d'un droit à la régularisation, « *expression contradictoire en elle-même* »¹⁸⁵⁰, c'est donc assez justement que le Conseil d'État a écarté la qualification de ligne directrice dans un domaine où « *la faveur tient lieu de droit acquis et la tolérance de droit de l'Homme* »¹⁸⁵¹.

689. Il est cependant possible d'être sceptique quant à l'utilité de la nouvelle catégorie des orientations générales, dont l'apport aux sources du droit administratif est assez faible, pour ne pas dire nul. Il peut d'ailleurs être noté qu'une telle construction n'était pas proposée, ni même seulement évoquée, dans les conclusions de Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, qui ne voyait dans la doctrine administrative invoquée en l'espèce qu'une simple circulaire indicative. Certes, les rapporteurs publics n'ont pas le monopole de l'innovation juridique, mais la circonstance que l'émergence d'une nouvelle catégorie juridique n'ait pas même été discutée à ce stade de l'affaire peut conduire à en questionner l'intérêt.

¹⁸⁴⁶ Xavier **PRÉTOT**, « La régularisation de la situation des étrangers dépourvus de titre de séjour », RDP, 1997, p. 1219.

¹⁸⁴⁷ Jérôme **DUVIGNAU**, *Le droit fondamental au séjour des étrangers*, thèse Pau, 2010, p. 437, n° 950.

¹⁸⁴⁸ Louis **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Jean **LESSI**, « L'obligation, le choix, la grâce », AJDA, 2015, p. 447.

¹⁸⁴⁹ **CE**, 3^e, 15 nov. 1996, *Préfet du Val-de-Marne c. M. Pereira*, n° 159016.

¹⁸⁵⁰ **CE**, ass., avis, 22 août 1996, n° 359622, EDCE, 1996, p. 279.

¹⁸⁵¹ Jacques **MOURGEON**, « Barbares et métèques », AJDA, 1978, p. 247.

690. Après avoir rappelé le régime contentieux des lignes directrices, et notamment leur opposabilité à l'administration, la décision *Cortes Ortiz* précise qu'« *il en va autrement dans le cas où l'administration peut légalement accorder une mesure de faveur au bénéfice de laquelle l'intéressé ne peut faire valoir aucun droit [et] que s'il est loisible, dans ce dernier cas, à l'autorité compétente de définir des orientations générales pour l'octroi de ce type de mesures, l'intéressé ne saurait se prévaloir de telles orientations à l'appui d'un recours formé devant le juge administratif* ». Cela revient donc à intégrer la doctrine administrative de la régularisation à la notion de lignes directrices sans lui faire partager la conséquence majeure qui lui est normalement attachée. Or, l'invocabilité des lignes directrices constitue précisément le principal intérêt de la notion. C'est d'ailleurs très clairement la position qui ressortait des conclusions : « *S'il s'était agi uniquement de permettre de garantir la cohérence de l'action administrative, lorsque l'administration met en œuvre une compétence discrétionnaire et que les décisions individuelles émanent, comme en l'espèce, d'autorités nombreuses, nul doute qu'il n'aurait pas été nécessaire d'échafauder une telle construction juridique. Rien n'empêche un ministre d'orienter l'action de ses services dans l'exercice d'une compétence discrétionnaire par voie d'instructions, dès lors qu'il ne fixe pas incompétemment des règles impératives nouvelles.* »¹⁸⁵². En l'état, il est difficile de percevoir ce qui distingue les orientations générales des simples circulaires et, par conséquent, ce qui justifie leur existence en tant que qualification juridique autonome.

691. Outre que son utilité peut être discutée, la catégorie des orientations générales semble avoir fait reculer les droits des administrés en leur faisant perdre le bénéfice de l'extension du contrôle juridictionnel introduite par la jurisprudence *Gisti*. En invitant le Conseil d'État à ce basculement, M. Guillaume Odinet estimait que « *les orientations générales [...] seront certainement au nombre des actes susceptibles de recours* »¹⁸⁵³. Leur invocabilité n'a en tout cas pas évolué depuis¹⁸⁵⁴.

¹⁸⁵² Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, « Lignes directrices et pouvoir gracieux - À propos de la régularisation des étrangers », concl. sous **CE**, sect., 4 fév. 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Cortes Ortiz*, n° 383267, Rec., p. 17, RFDA, 2015, p. 476.

¹⁸⁵³ Guillaume **ODINET**, « Les documents de portée générale de l'administration », concl. sous **CE**, sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, Rec., p. 192, RFDA, 2020, p. 796.

¹⁸⁵⁴ **CE**, 3^e et 8^e, 21 sept. 2020, *M. Durand*, n° 428683, Rec., p. 318 ; concl. Laurent **CYTERMANN**, JCP A, 2020, n° 41, comm. n° 2257.

692. La notion d'orientations générales a prospéré dans les contentieux des étrangers, en particulier dans celui de l'asile. C'est ainsi que le Conseil d'État a qualifié les conditions de délivrance des visas humanitaires¹⁸⁵⁵ et les critères d'accueil en France des personnes recrutées en Afghanistan pour servir auprès des forces françaises¹⁸⁵⁶. Bien sûr, elle est toujours appliquée aux consignes de régularisation¹⁸⁵⁷, en dépit des espérances toujours renouvelées d'une partie de la doctrine¹⁸⁵⁸.

693. Afin de préserver l'esprit de simplicité qui gouverne la matière, il faut préciser que les orientations générales de la jurisprudence *Cortes Ortiz* ne doivent pas être confondues avec les orientations générales qui encadrent la manière dont les médecins de l'OFII analysent le risque de conséquences exceptionnelles pour la santé que l'éloignement de l'étranger pourrait engendrer¹⁸⁵⁹, lesquelles sont opposables à l'administration¹⁸⁶⁰.

B | La constitution d'un véritable contentieux du droit souple des étrangers

694. L'importance de l'évolution de la contestabilité des actes de droit souple dans les contentieux des étrangers ne peut être pleinement perçue sans comprendre la place qu'occupent ces textes dans les mécanismes décisionnels de l'administration.

695. *Le droit des étrangers a longtemps été et reste encore largement déterminé par voie de circulaires (1). Cette pratique d'internalisation du droit a été révélée par l'utilisation militante des voies de recours (2).*

¹⁸⁵⁵ **CE**, juge des référés, 9 juill. 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alkak*, n° 391392, Rec., tab., p. 558 ; note Gaëlle **MARTI**, JCP G, 2015, n° 40, comm. n° 1035.

¹⁸⁵⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 16 oct. 2017, *M. Khodadad et Mme Azizi*, n° 408374, Rec., p. 316 ; concl. Guillaume **Odinot**, AJDA, 2017, p. 2424.

¹⁸⁵⁷ **CE**, 2^e, 23 mars 2015, *Ministre de l'Intérieur*, n° 384143 ; **CE**, 2^e, 4 mai 2015, *Mme A.*, n° 380470 ; **CE**, 6^e, 23 déc. 2015, *Ministre de l'Intérieur*, n° 389021 ; **CE**, 10^e, 9 mars 2016, *Ministre de l'Intérieur*, n° 387857.

¹⁸⁵⁸ Serge **SLAMA**, « La saga de l'invocabilité de la circulaire « Valls » de 2012 (suite et pas fin) », AJDA, 2021, p. 49.

¹⁸⁵⁹ Article L. 425-9 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-11 11°].

¹⁸⁶⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 9 oct. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Camara*, n° 422974, Rec., tab., p. 778.

1. Le droit des étrangers, objet de droit souple

696. Plus que d'autres, le droit applicable aux étrangers procède largement de normes de droit souple et a longtemps évolué dans une « *culture de la circulaire* »¹⁸⁶¹ que la jurisprudence administrative a cherché à circonscrire pour éviter qu'elle ne conduise « *à un recul de la règle de droit vers le précaire et le confidentiel* »¹⁸⁶².

697. **Raisons.** – Les raisons sont multiples et tiennent essentiellement au caractère longtemps discrétionnaire du comportement de l'administration envers les étrangers. Dès lors que le droit encadre peu l'action de l'État, il est logique qu'il cherche lui-même à coordonner l'activité de ses services et à l'orienter pour atteindre les objectifs qu'il se donne. Ce format normatif est particulièrement présent en matière de régularisation. L'absence de contrainte juridique a logiquement conduit les différents ministres chargés de l'immigration à prendre, à destination des préfets, de nombreuses circulaires de régularisation censées les guider dans la mise en œuvre de leur pouvoir dans un sens plus conforme à la politique suivie par le gouvernement¹⁸⁶³. Certains auteurs voient dans ce recours aux circulaires « *un infléchissement de la loi grâce au pouvoir discrétionnaire de l'administration* »¹⁸⁶⁴, ce qui semble contestable dès lors que c'est justement

¹⁸⁶¹ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 208, n° 275.

¹⁸⁶² Bernard **TRICOT**, concl. sous **CE**, ass., 29 janv. 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, n° 07134, Rec., p. 64, RPDA, 1954, p. 50 et GCJA, tome 2, 2020, n° 23, p. 262.

¹⁸⁶³ Sans exhaustivité : **Circulaire du 24 juin 1997** relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière, J.O. R.F., 26 juin 1997, p. 9819 ; **Circulaire du 19 janv. 1998** relative à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 24 juin 1997, J.O. R.F., 24 janv. 1998, p. 1130 ; **Circulaire n° IOCL1130031C du 21 nov. 2011** relative aux modalités d'application du décret n° 2011-1049 du 6 septembre 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité et relatif aux titres de séjour ; **Circulaire n° INTK1229185C du 28 nov. 2012** relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; **Circulaire n° INTV1835403J du 31 déc. 2018** relative à l'application de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹⁸⁶⁴ Erwann **, Frédéric **REPUSSEAU**, « Les circulaires de 1997 et 1998 relatives aux sans-papiers », in *L'étranger*, Revue juridique de l'Ouest, 2000, p. 143.**

l'absence de tout cadre légal qui permet à l'État de formaliser sa politique à travers des instruments plus souples que le règlement.

698. Au demeurant, la réglementation du séjour est longtemps restée « *un des aspects de la politique de l'emploi* »¹⁸⁶⁵ et nécessitait une mutabilité accrue pour s'adapter aux vicissitudes du marché du travail.

699. Atténuation. – Il est évident que l'inflation normative depuis le début des années 1980 a conduit l'administration à mieux assumer sa politique et à formaliser davantage son action normative. Par ailleurs, il est certain que la contestation presque systématique et souvent victorieuse des circulaires par le mouvement associatif né au cours des années 1970 a remis en question le modèle d'un droit des étrangers uniquement construit par le moyen d'instructions.

2. Le droit des étrangers, objet d'un contentieux stratégique

700. Contentieux stratégique. – Les contentieux des étrangers n'échappent pas à un phénomène d'instrumentalisation politique du recours au juge, qui peut être qualifié de contentieux stratégique¹⁸⁶⁶. C'est même, historiquement, l'un des premiers à y être confrontés. En portant devant le juge administratif les circulaires réglementant le séjour des étrangers, les associations de défense des étrangers, et en particulier le Groupement d'information et de soutien aux travailleurs immigrés, le GISTI, ont initié « *un processus de généralisation et de révélation juridique du traitement public de l'immigration* »¹⁸⁶⁷.

701. Régime contentieux permissif. – Le contentieux stratégique est facilité par une jurisprudence bienveillante en matière d'intérêt à agir comme d'intérêt à intervenir. Si le recours pour excès de pouvoir est

¹⁸⁶⁵ Philippe **DONDOUX**, concl. sous **CE**, 1^{re} et 4^e, 13 janv. 1975, *Sieur Da Silva et Confédération française démocratique du travail*, n° 90193, Rec., p. 16, Droit social, 1975, n° 4, p. 276.

¹⁸⁶⁶ Émilie **CHEVALIER**, Quentin **RICORDEL**, « Contentieux stratégique et droit des étrangers », in *Contentieux Stratégiques*, LexisNexis, 2021, p. 89.

¹⁸⁶⁷ Liora **ISRAËL**, « Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI », *Politix*, 2003, n° 62, p. 132.

possible même sans texte, il ne doit pas l'être sans raison, mais ces raisons sont si largement admises qu'elles n'enferment l'exercice du recours que dans des bornes très relâchées. Il n'est certainement pas question de procéder à une étude générale de la question, mais il faut noter que l'attitude permissive du juge administratif crée certainement un climat favorable à la défense militante de la légalité.

702. Le juge administratif a, en particulier, jugé qu'une association ayant pour objet la défense des droits des étrangers et des demandeurs d'asile avait intérêt à attaquer une note relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement, « *sans que la circonstance que cette note mettrait en place un dispositif plus favorable aux personnes présentant une demande d'asile alors qu'elle sont placées en rétention que celui qui était jusque-là en vigueur soit de nature à remettre en cause un tel intérêt* »¹⁸⁶⁸, ce qui peut surprendre mais évite au juge d'avoir à se prononcer sur le progrès ou la régression induit par les décisions de l'administration. Le Conseil d'État a également admis l'intervention d'un syndicat au soutien d'un sursis à exécution d'un arrêté d'expulsion à destination d'un travailleur étranger¹⁸⁶⁹.

703. En revanche, c'est classique, les syndicats d'avocat ne sont recevables à contester les décisions administratives qu'en ce qu'elles affectent les conditions d'exercice de leur profession, ce qui ne s'étend pas aux droits de leurs clients. C'est ainsi que le Conseil national des barreaux et le Syndicat des avocats de France n'ont pas intérêt à agir contre le décret relatif à l'administration numérique des étrangers en France¹⁸⁷⁰.

704. La nature du contentieux de l'asile, qui met en jeu des droits et non une question de légalité, éloigne naturellement le contentieux stratégique, la possibilité d'agir et d'intervenir¹⁸⁷¹ étant limitées à l'existence d'un droit lésé. Ce contentieux s'est plus largement exposé au contentieux stratégique depuis que le Conseil d'État a admis en 2013 que l'intervention devant le

¹⁸⁶⁸ CE, 9^e et 10^e, 30 juill. 2014, *La Cimade*, n° 375430, Rec., p. 252.

¹⁸⁶⁹ CE, 2^e et 6^e, 9 mars 1977, *Ferreira*, n° 02969, Rec., tab., p. 915.

¹⁸⁷⁰ CE, sect., 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux et autres*, n° 452798, Rec. ; concl. Laurent DOMINGO, RFDA, 2022, p. 761.

¹⁸⁷¹ CNDA, 21 fév. 2012, *Mlle Y.*, n° 11032252, Rec. CNDA, p. 126.

juge de cassation n'était plus subordonnée qu'à un simple intérêt¹⁸⁷². La jurisprudence antérieure conduisait, du fait de la configuration juridictionnelle du contentieux de l'asile et de la relative confidentialité des décisions de la Cour nationale du droit d'asile, à interdire l'accès des associations au seul niveau susceptible de conférer une portée utile à leurs revendications. Le Conseil d'État admet donc désormais avec une certaine facilité l'intervention d'associations¹⁸⁷³.

705. Champ d'action du contentieux stratégique. – Le contentieux stratégique peut se décliner en trois ensembles. Le premier est directement relatif aux contentieux des étrangers. C'est en particulier le cas de la réglementation du séjour. L'action des associations ne se limite pas à la contestation de la réglementation mais peut ponctuellement être dirigée vers des requêtes individuelles, dès lors qu'elles présentent « *un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige* »¹⁸⁷⁴.

706. Le deuxième déborde le strict cadre des contentieux des étrangers et concerne des domaines annexes qui sont susceptibles d'exercer une influence sur le sort des intéressés. Ainsi le GISTI a-t-il fait annuler les dispositions d'une circulaire posant une condition nouvelle pour pouvoir prétendre au versement de l'allocation de logement familiale, dès lors que celle-ci est prise en compte dans le cadre de la procédure de regroupement familial¹⁸⁷⁵.

707. Le troisième porte sur l'ensemble du droit, qui ne se rattache au droit des étrangers que parce qu'il institue une distinction, qui est contestée comme une discrimination. Il s'agit-là d'un contentieux classique mettant en œuvre le principe d'égalité. C'est par exemple le cas des tarifs

¹⁸⁷² **CE**, sect., 25 juill. 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Mme E...*, n° 350661, Rec., p. 224 ; **GACA**, 2022, n° 63, p. 1029 ; chron. Aurélie **BRETONNEAU**, Xavier **DOMINO**, AJDA, 2013, p. 1969 ; note Olivier **LE BOT**, JCPA, 2013, n° 2369.

¹⁸⁷³ **CE**, 9^e et 10^e, 9 nov. 2015, *M. Arslanaliyev*, n° 381171, Rec., tab., p. 559 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2016, p. 336 ; obs. Lucienne **ERSTEIN**, JCP A, 2015, n° 47, act. n° 970.

¹⁸⁷⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 30 juill. 2008, *M. et Mme Chernykbhanov*, n° 313767, Rec., tab., p. 775.

¹⁸⁷⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 30 sept. 1998, *G.I.S.T.I.*, n° 164287, Rec., tab., p. 948.

différenciés instaurés par les musées selon la nationalité¹⁸⁷⁶. Cette branche du contentieux stratégique peut conduire à des litiges qui mettent en jeu des considérations plus atypiques, comme les conditions d'attribution de la médaille de la famille française¹⁸⁷⁷. La fondamentalisation du droit administratif ne parvient pas toujours à masquer l'importance parfois relative de ses enjeux.

708. Conclusion de section. – Les progrès de l'accès de l'étranger au juge sont incontestables. D'une matière plus ou moins réduite à l'expression directe de la souveraineté de l'État, le droit des étrangers s'est progressivement établi comme le domaine privilégié d'intervention de la justice administrative. Cette transformation de la place du juge bénéficie bien sûr au justiciable étranger, mais également à la légalité. Le champ d'action du juge s'est en effet considérablement étendu, ce qui lui permet d'assurer la cohérence de l'ordre juridique dans toutes ses dimensions, y compris lorsque sont en jeu des actes dont la charge normative est assez faible.

709. Naturellement, l'ouverture théorique du prétoire est insuffisante pour permettre la réalisation complète de l'État de droit, qui nécessite la mise en œuvre de moyens propres à assurer aux justiciables un accès effectif à la justice administrative.

¹⁸⁷⁶ **CE**, sect., 18 janv. 2013, *Association SOS Racisme*, n° 328230, Rec., p. 1 ; concl. Delphine **HEDARY**, AJDA, 2013, p. 1010 ; note Emmanuel **GLASER**, AJDA, 2013, p. 674.

¹⁸⁷⁷ **CE**, 3^e et 8^e, 17 déc. 2003, *GISTI*, n° 248238, Rec., tab., p. 802.

SECTION II

LA PRÉSERVATION DE L'EFFECTIVITÉ DU RECOURS

710. Le renforcement de l'effectivité des voies de recours se traduit tant par un aménagement des conditions d'accès au juge (I.) que par l'institution de procédures d'urgence susceptibles de pallier les carences du procès ordinaire (II.).

I | Le développement du caractère suspensif des recours

711. Principe du recours non suspensif. – Classiquement, l'épuisement du délai contentieux n'a aucun effet sur l'exécution de la décision administrative, non plus d'ailleurs que l'exercice d'un recours, en raison du caractère exécutoire des actes administratifs, qualifié avec une rare emphase par le Conseil d'État de « *règle fondamentale du droit public* »¹⁸⁷⁸. Plus exactement, c'est la présomption de légalité qui s'attache à de tels actes qui justifie qu'ils puissent être exécutés sans que l'administration ait à engager une action juridictionnelle et, corollairement, sans qu'un recours exercé à leur encontre y fasse obstacle¹⁸⁷⁹. Cela se traduit donc par la reconnaissance du caractère non-suspensif des recours juridictionnels en matière administrative, qui a largement dépassé ses premières manifestations normatives¹⁸⁸⁰ pour venir s'inscrire dans le Code : « *sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction* »¹⁸⁸¹. Là encore, les contentieux des étrangers se démarquent des principes généraux de la procédure administrative en ce qu'ils présentent parfois un caractère suspensif. Cela signifie que l'administration devra, pour pouvoir exécuter sa décision, attendre que le délai de recours ait expiré ou, s'il a été saisi, que le juge ait statué. Généralement imposée par les engagements internationaux de la

¹⁸⁷⁸ CE, ass., 2 juill. 1982, *Huglo*, n° 25288, Rec., p. 257.

¹⁸⁷⁹ Georges LAVAU, « Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs », RDP, 1950, p. 780.

¹⁸⁸⁰ Notamment : article 3 du **décret du 22 juillet 1806** contenant règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'État ; article 24 de la **loi du 24 mai 1872** portant réorganisation du Conseil d'État ; article 48 de l'**ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945** portant sur le Conseil d'État.

¹⁸⁸¹ Article L. 4 du **Code de justice administrative**.

France, cette dérogation s'applique diversement au droit processuel des étrangers.

712. Recours suspensif et Convention EDH. – La Convention EDH implique parfois le caractère suspensif du recours. Le droit européen des droits de l'Homme envisage cette problématique, fondée sur le droit à un recours effectif¹⁸⁸², au prisme du droit à la vie¹⁸⁸³ et de la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants¹⁸⁸⁴. Plus précisément, la Cour tend à exiger que l'exercice d'un recours ait un effet suspensif dès lors que le requérant fait état d'un grief défendable fondé sur une violation des articles 2 ou 3, ce qui la conduit à imposer l'existence d'un tel recours dans de nombreuses hypothèses. Sur ce point, la jurisprudence européenne fait preuve d'une certaine constance en ce qu'elle s'applique uniformément à l'ensemble des actes susceptibles d'emporter l'éloignement d'un étranger, qu'il s'agisse de sa reconduite à la frontière¹⁸⁸⁵ ou du refus d'entrée d'un demandeur d'asile¹⁸⁸⁶. De même, la Cour a pu juger, s'agissant d'une décision d'extradition, que les autorités de l'État devaient « *permettre à l'intéressé, d'une part, de faire soumettre à un examen indépendant et rigoureux son grief fondé sur les articles 2 et 3 et, d'autre part, de faire surseoir à l'exécution de la mesure litigieuse* »¹⁸⁸⁷. En revanche, l'invocation de certains griefs ne présentant pas un caractère d'irréversibilité aussi marqué ne contraint pas les États parties à instituer un recours de ce type, par exemple en cas de violation du droit à une vie familiale normale, « *les conséquences de l'ingérence dans les droits garantis par l'article 8 [étant] en principe réversibles* »¹⁸⁸⁸.

713. Il faut par ailleurs noter qu'au-delà des exigences de fond portées par la Convention, la procédure suivie devant la Cour EDH implique parfois que l'administration s'abstienne de procéder à l'exécution de

¹⁸⁸² Article 13 de la **Convention EDH**.

¹⁸⁸³ Article 2 de la **Convention EDH**.

¹⁸⁸⁴ Article 3 de la **Convention EDH**.

¹⁸⁸⁵ **Cour EDH**, GC., 13 déc. 2012, *Souza Ribeiro c. France*, n° 22689/07.

¹⁸⁸⁶ **CEDH**, 2^e, 26 avr. 2007, *Gebremedhin c. France*, n° 25389/05 ; note Hélène **GACON**, AJ pénal, 2007, p. 476 ; note Jean-Pierre **MARGUÉNAUD**, D., 2007, p. 2780 ; note Christel **COURNIL**, Cultures et Conflits, 2008, n° 71 ; chron. Jean-François **FLAUSS**, AJDA, 2007, p. 1918.

¹⁸⁸⁷ **Cour EDH**, 2^e 12 avr. 2005, *Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, n° 36378/02.

¹⁸⁸⁸ **Cour EDH**, GC., 13 déc. 2012, *Souza Ribeiro c. France*, n° 22689/07.

certaines de ses décisions. C'est notamment le cas lorsque le juge européen demande à l'État de ne pas procéder à l'éloignement d'un étranger, alors même que sa demande d'asile a été définitivement rejetée¹⁸⁸⁹.

714. Ces considérations sont, avec d'autres, à l'origine de la présence récurrente du recours suspensif parmi les contentieux des étrangers. Sont principalement concernés, à des degrés divers, le contentieux de la protection internationale (**A.**) et celui de l'éloignement (**B.**).

A | L'édification progressive d'un cadre suspensif en matière de protection internationale

715. Le caractère suspensif du recours est lentement devenu un principe clef du droit de la protection internationale. Institué au cours d'étapes successives dans le contentieux de l'attribution de la qualité de réfugié ou de l'attribution de la protection subsidiaire à travers le droit au maintien sur le territoire (**1.**), il a été plus franchement reconnu dans les procédures d'entrée et de sortie du territoire propres aux demandeurs d'asile (**2.**).

1. La construction d'un recours quasi-suspensif contre les refus de reconnaissance

716. Consécration prétorienne. – Historiquement, le contentieux de l'asile est le premier à avoir bénéficié de caractéristiques proches de celles d'un recours suspensif. Proches seulement, car le recours devant la Cour nationale du droit d'asile pour contester le refus de l'Office de reconnaître la qualité de réfugié n'a pas véritablement pour effet de suspendre l'exécution de cette décision¹⁸⁹⁰. La contestation de cette décision de rejet n'implique en effet pas que la qualité de réfugié soit reconnue à l'étranger, fût-ce provisoirement, mais uniquement que ce dernier ne soit pas éloigné avant que la juridiction ait statué. Le Conseil d'État a ainsi été amené à considérer, s'agissant d'un arrêté d'expulsion à destination d'un demandeur d'asile, que les stipulations de la convention de Genève

¹⁸⁸⁹ CE, 9^e et 10^e, 9 nov. 2016, *M. et Mme Koudozov*, n° 392593, Rec., tab., p. 648.

¹⁸⁹⁰ CE, 3^e et 5^e, 29 janv. 1986, *Kodia*, n° 72001, Rec., p. 22 ; concl. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, RFDA, 1986, p. 615.

faisaient « obstacle à ce qu'une telle mesure soit exécutée avant qu'il ait été statué sur le recours qu'elles ouvrent à l'intéressé et qui, en France, est organisé par l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 »¹⁸⁹¹. La Convention précise en effet qu'en cas d'expulsion, « le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente »¹⁸⁹². La jurisprudence a logiquement exclu la procédure d'expulsion en urgence absolue du bénéfice de ces stipulations¹⁸⁹³. La protection offerte aux demandeurs d'asile va en revanche au-delà de la seule expulsion car, « jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leur demande tendant au bénéfice de la qualité de réfugié [...], les autorités compétentes ne peuvent se fonder sur les conditions irrégulières de leur entrée sur le territoire pour prendre à leur encontre des sanctions ou des mesures de police »¹⁸⁹⁴.

717. L'exercice du recours ouvert devant la Cour nationale du droit d'asile, a donc ceci d'original qu'il n'est suspensif qu'à l'égard d'un acte différent de celui contesté. Cette jurisprudence, constante, a été consacrée en 1991 par deux décisions d'assemblée, *Préfet de l'Hérault c. Dakoury*¹⁸⁹⁵ et *Nkodia*¹⁸⁹⁶. Cette confirmation de la règle posée en 1977 s'est néanmoins accompagnée d'un tempérament, car le juge administratif considère « qu'en l'absence de dispositions législatives et réglementaires déterminant les modalités d'application de ce principe, il appartient à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre [et] que dans l'exercice de ce pouvoir cette autorité doit également tenir compte des autres intérêts généraux dont elle a la charge en vue d'éviter un usage abusif des droits ainsi reconnus aux personnes qui demandent le bénéfice de la Convention de Genève ». La décision *Préfet de l'Hérault c. Dakoury* est plus précise en ce qu'elle indique que l'effet suspensif ne vaut pas dans les cas où la demande d'asile « a manifestement pour seul objet de faire échec à une

¹⁸⁹¹ **CE**, sect., 27 mai 1977, *Pagoaga Gallastegui*, n° 04293, Rec., p. 244 ; chron. Olivier **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Michèle **NAUWELAERS**, AJDA, 1977, p. 488.

¹⁸⁹² Article 32 de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés.

¹⁸⁹³ **CE**, 2^e et 6^e, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Barrutiabengoa Zabarte*, n° 65827, Rec., p. 321 ; **CE**, 2^e et 6^e, 17 oct. 1986, *Ecbebeste Arziçuren*, n° 37209, Rec., tab., p. 639.

¹⁸⁹⁴ **TA** Lyon, 7 mars 1990, *Erdogan*, Rec., p. 507.

¹⁸⁹⁵ **CE**, ass., 13 déc. 1991, *Préfet de l'Hérault c. Dakoury*, n° 120560, Rec., p. 440.

¹⁸⁹⁶ **CE**, ass., 13 déc. 1991, *Nkodia*, n° 119996, Rec., p. 439.

mesure d'éloignement susceptible d'être prise à l'encontre d'un étranger déjà entré sur le territoire national et se trouvant en situation irrégulière ».

718. Première construction législative. – Le législateur s'est inspiré de cette conception. Si le principe de cet effet suspensif un peu particulier est inscrit dans l'ordonnance de 1945¹⁸⁹⁷ à partir de la loi de 1993¹⁸⁹⁸, qui dispose que « *l'étranger admis à séjourner en France bénéficie du droit à s'y maintenir jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la commission des recours* », le Parlement a tenu à l'assortir de dérogations. Ainsi, outre la condition principale qui demeure l'admission au séjour par l'autorité préfectorale, la loi dispense le recours d'effet suspensif lorsque :

- « *il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un État autre que celui où il redoute d'être persécuté, dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement* »¹⁸⁹⁹ ;

- « *la présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public* »¹⁹⁰⁰ ;

- « *la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente* »¹⁹⁰¹.

719. À l'Assemblée nationale comme au Sénat, la commission des lois critique cette restriction et tente d'étendre le caractère suspensif du recours à ces situations. Les parlementaires avancent le caractère « *inopérant* »¹⁹⁰² d'un recours non suspensif, qui constitue « *une rupture d'égalité entre ceux qui pourront épuiser les voies de recours et les autres* »¹⁹⁰³. À leurs yeux, « *la procédure*

¹⁸⁹⁷ Article 32 bis de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁸⁹⁸ Article 24 de la **loi n° 93-1027 du 24 août 1993** relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

¹⁸⁹⁹ Article 31 bis 2° de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁹⁰⁰ Article 31 bis 3° de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁹⁰¹ Article 31 bis 4° de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁹⁰² Jean-Pierre **PHILIBERT**, J.O. A.N., 17 juin 1993, n° 32, p. 1813.

¹⁹⁰³ Pierre **MAZEAUD**, J.O. A.N., 17 juin 1993, n° 32, p. 1814.

serait incomplète si l'intéressé ne pouvait saisir la commission des recours en demeurant sur le territoire »¹⁹⁰⁴. Le Gouvernement s'oppose à cette unification du régime au nom de l'efficacité administrative, car « *accepter un recours suspensif pour ce type de demandes ne peut que favoriser les demandes purement dilatoires et faire échec à l'exécution de mesures d'éloignement consécutives à une décision de l'OFPRA* »¹⁹⁰⁵. L'exécutif craint en effet qu'un recours pleinement suspensif conduise « *à la multiplicité des interventions juridictionnelles pour se prononcer sur le caractère manifestement abusif d'une même demande* »¹⁹⁰⁶ et estime que « *le mode de fonctionnement de la commission des recours, les délais qui sont nécessaires à l'OFPRA et à la commission des recours pour statuer, ainsi que les délais nécessaires pour obtenir un embarquement effectif de l'étranger en cause ne sont pas compatibles avec les délais prévus à l'article 35 bis de l'ordonnance permettant le maintien sous surveillance de l'étranger en cause* »¹⁹⁰⁷. À cet égard, la proposition formulée par les membres de la commission¹⁹⁰⁸ d'organiser une procédure de référé ne le convainc pas de soutenir l'amendement, qui est rejeté. Ces dispositions sont transférées à l'article 12 de la loi de 1952¹⁹⁰⁹ en 1998¹⁹¹⁰, puis à l'article 10 par le législateur de 2003¹⁹¹¹, qui y ajoute la protection subsidiaire, avant d'être inscrites dans le Code des étrangers¹⁹¹². Elles se démarquent ainsi par une certaine stabilité, qui va permettre au juge administratif d'affiner sa jurisprudence.

720. Évolution jurisprudentielle. – Le Conseil d'État a admis les limitations du caractère suspensif prévues par la loi¹⁹¹³. Il en a déduit que l'effet suspensif qui s'attache normalement au recours contre la décision de l'Office de ne pas reconnaître la qualité de réfugié à un étranger faisait obstacle à ce que le préfet ordonne la reconduire à la frontière de ce dernier s'il ne prévoit pas de suspendre l'exécution de son arrêté jusqu'à la décision

¹⁹⁰⁴ Paul **MASSON**, J.O. Sénat, 8 juill. 1993, n° 49, p. 2415.

¹⁹⁰⁵ Charles **PASQUA**, J.O. A.N., 17 juin 1993, n° 32, p. 1814.

¹⁹⁰⁶ Roger **ROMANI**, J.O. Sénat, 8 juill. 1993, n° 49, p. 2415.

¹⁹⁰⁷ Roger **ROMANI**, J.O. Sénat, 8 juill. 1993, n° 49, p. 2415.

¹⁹⁰⁸ Pierre **MAZEAUD**, J.O. A.N., 17 juin 1993, n° 32, p. 1814.

¹⁹⁰⁹ Article 12 de la **loi n° 52-893 du 25 juillet 1952** relative au droit d'asile.

¹⁹¹⁰ Article 34 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

¹⁹¹¹ Article 7 de la **loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003** modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

¹⁹¹² Articles L. 541-1 et L. 542-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-1 et L. 743-2].

¹⁹¹³ **CE**, prés. sect., 27 oct. 2003, *Dilli*, n° 254127, Rec., tab., p. 812.

du juge ou, à défaut de saisine, jusqu'à l'expiration du délai de recours¹⁹¹⁴. À cet égard, le juge administratif assimile le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle à l'exercice d'un recours¹⁹¹⁵. En revanche, lorsque le recours n'est pas suspensif, l'autorité administrative peut décider de reconduire un étranger à la frontière au cours de l'instruction de sa demande d'asile, sous réserve que l'arrêté prévoie lui-même qu'il soit sursis à son exécution jusqu'à ce que l'Office ait statué¹⁹¹⁶. Cette règle s'étend logiquement à la décision de retrait d'autorisation provisoire de séjour qui fonde la mesure d'éloignement¹⁹¹⁷.

721. Le Conseil d'État a même étendu la liste des cas dans lesquels le recours n'est pas suspensif, en y intégrant la demande nouvelle, qui ne suspend l'exécution de la mesure d'éloignement que jusqu'à ce que l'Office ait statué et sous réserve que l'étranger se soit présenté en personne au service compétent pour enregistrer sa demande de titre de séjour¹⁹¹⁸. De façon générale, il incombe au juge saisi d'une mesure d'éloignement de vérifier que l'étranger peut bien se voir refuser l'admission au séjour, par exemple si sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public¹⁹¹⁹. Le juge administratif se livre ici à un examen complet de la situation du requérant et ne se sent pas tenu par un refus d'admission – même définitif – prononcé à raison du caractère frauduleux ou abusif de la demande d'asile¹⁹²⁰. Il est à noter que l'annulation du refus d'admission au séjour, qui hypothèque donc le droit au maintien sur le territoire, emporte, par voie de conséquence¹⁹²¹, l'annulation de la décision

¹⁹¹⁴ Implicitement : **CE**, 7^e et 10^e, 17 déc. 1999, *Préfet du Rhône c. Sebbanne*, n° 196288, Rec., tab., p. 828.

¹⁹¹⁵ **CE**, juge des référés, 8 fév. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. K...*, n° 355884, Rec., p. 29 ; note Vincent **TCHEN**, DA, 2012, n° 7, comm. n° 67.

¹⁹¹⁶ **CE**, 7^e et 10^e, 21 mai 1997, *Préfet du Doubs c. Tomescu*, n° 169563, Rec., tab., p. 863 ; **CE**, 6^e, 15 janv. 1999, *Préfet de police c. Ursu*, n° 199528, Rec., tab., p. 827.

¹⁹¹⁷ **CE**, 7^e et 10^e, 6 juin 1997, *Préfet du Pas-de-Calais c. Omeonga Wembo Nyama*, n° 178386, Rec., tab., p. 863.

¹⁹¹⁸ **CE**, 3^e et 8^e, 5 déc. 2001, *Préfet de police c. Ba*, n° 222662, Rec., tab., p. 994.

¹⁹¹⁹ **CE**, 1^{re} et 6^e, 7 mars 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Aydin*, n° 290861, Rec., tab., p. 990.

¹⁹²⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 25 juin 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Amriev*, n° 349241, Rec., tab., p. 704.

¹⁹²¹ Voir *infra* n° 1236 et s.

d'éloignement prise par l'administration sans attendre l'épuisement des voies de recours par le demandeur¹⁹²².

722. Influence des droits européens. – Les droits européens se sont progressivement saisis de la question du caractère suspensif ou non du recours dirigé contre un refus de reconnaissance de l'asile, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe. Au sein de l'Union européenne, la première tentative de bâtir un cadre procédural commun avait laissé aux législations nationales le soin de régler la question de savoir si le recours contre certains actes pris en matière d'asile avait « *pour effet de permettre aux demandeurs de rester dans l'État membre concerné dans l'attente de l'issue du recours* »¹⁹²³. La directive imposait cependant que « *les décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile et le retrait du statut de réfugié [fissent] l'objet d'un recours effectif devant une juridiction* », ce caractère effectif dépendant « *du système administratif et judiciaire de chaque État membre considéré dans son ensemble* »¹⁹²⁴. Ce caractère effectif, qui n'est finalement qu'une itération particulière du principe général exposé à l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux, n'implique pas nécessairement que le recours soit proprement suspensif, c'est-à-dire qu'il fasse obstacle à l'exécution de la décision relative au droit d'asile, dès lors que celle-ci, aux termes d'un arrêt *Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d'action sociale de Huy* du 17 décembre 2015, « *ne saurait, en tant que telle, conduire à l'éloignement dudit ressortissant* »¹⁹²⁵. Il en irait sans doute différemment si le législateur français avait adopté, conformément aux vœux exprimés par certains parlementaires, le principe selon lequel le rejet d'une demande d'asile vaut obligation de quitter le territoire¹⁹²⁶. Une lecture *a contrario* de l'arrêt précité

¹⁹²² **CE**, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342 ; concl. Xavier **DOMINO**, RFDA, 2014, p. 76 ; chron. Aurélie **BRETONNEAU**, Jean **LESSI**, AJDA, 2014, p. 222.

¹⁹²³ Article 39 de la **directive n° 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005** relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

¹⁹²⁴ Article 27 de la **directive n° 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005** relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

¹⁹²⁵ **CJUE**, 4^e, 17 déc. 2015, *Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d'action sociale de Huy*, n° C-239/14.

¹⁹²⁶ Éric **CIOTTI**, J.O. A.N., 2014, n° 132, p 10011 ; François-Noël **BUFFET**, *Rapport n° 425 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel*,

indique que le caractère effectif du recours dépend en réalité davantage de son effet quant à l'éloignement potentiel de l'étranger que vis-à-vis de sa qualité de réfugié. Il s'agit moins, en effet, de permettre au demandeur d'asile de voir sa demande de protection acceptée durant l'instruction de son recours, ce qui n'aurait guère de sens, que de s'assurer qu'il puisse demeurer sur le territoire afin d'exercer son droit au recours de manière effective. Cette approche a été confirmée par la jurisprudence ultérieure de la Cour, qui a considéré qu'il appartenait « *aux États membres d'assurer la pleine efficacité du recours contre la décision rejetant la demande de protection internationale, dans le respect du principe de l'égalité des armes, ce qui exige, notamment, la suspension de tous les effets de la décision de retour pendant le délai d'introduction de ce recours et, si un tel recours est introduit, jusqu'à l'issue de celui-ci* »¹⁹²⁷. Cette solution, rendue sous l'empire de la directive de 2005, n'a sans doute pas échappé à l'influence de la directive « procédures », laquelle prévoit depuis 2013 que « *les États membres autorisent les demandeurs à rester sur leur territoire jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de leur droit à un recours effectif et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours* »¹⁹²⁸. Naturellement, le droit de l'Union n'a pas manqué d'assortir cette règle d'exceptions tenant, contrairement au droit français de l'époque, à la nature des décisions contestées plutôt qu'à la situation de l'étranger ou à la nature de sa demande. Ainsi, sont dispensées d'un recours systématiquement suspensif de l'éloignement de l'étranger :

- Les demandes infondées au motif que :

- « *le demandeur n'a soulevé, en soumettant sa demande et en exposant les faits, que des questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour obtenir le statut de bénéficiaire d'une protection internationale* » ;

- « *le demandeur provient d'un pays d'origine sûr* » ;

- « *le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en*

du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 193 adopté par l'Assemblée nationale relatif à la réforme de l'asile, 2015, p. 40.

¹⁹²⁷ CJUE, GC., 19 juin 2018, *Sadikou Gnandi c. État belge*, n° C-181/16.

¹⁹²⁸ Article 46 §5 de la **directive n° 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable » ;

- « il est probable que, de mauvaise foi, le demandeur a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage qui aurait aidé à établir son identité ou sa nationalité » ;

- « le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations suffisamment vérifiées du pays d'origine, ce qui rend sa demande visiblement peu convaincante quant à sa qualité de bénéficiaire d'une protection internationale » ;

- « le demandeur a présenté une demande ultérieure de protection internationale qui n'est pas irrecevable » ;

- « le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement » ;

- « le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales » ;

- « il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre, ou le demandeur a fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public au regard du droit national » ;

- Les demandes irrecevables au motif que :

- « une protection internationale a été accordée par un autre État membre » ;

- « un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur » ;

- « la demande concernée est une demande ultérieure, dans laquelle n'apparaissent ou ne sont présentés par le demandeur aucun élément ou fait nouveau relatifs à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale » ;

- Les demandes de réouverture d'un dossier clos en raison du retrait implicite de la demande ;

- Les demandes non examinées parce que le demandeur est entré ou a cherché à entrer sur le territoire de l'État membre depuis un pays tiers européen sûr.

723. Dans ces hypothèses, l'absence de recours suspensif doit être compensée par la possibilité pour le demandeur d'asile de saisir une juridiction aux fins de statuer sur son maintien sur le territoire, cette saisine devant logiquement emporter suspension de la décision d'éloignement prise à son encontre¹⁹²⁹.

724. Nouvelles constructions législatives. – La loi du 25 juillet 2015 a entrepris de mettre le droit français en conformité avec les obligations européennes, sans toujours en tirer toutes les conclusions. Introduit dans le Code des étrangers¹⁹³⁰, le champ des exceptions à l'effet suspensif du recours ne coïncide pas exactement avec celui permis par la directive. En effet, le droit interne de l'époque ne prévoit la fin du droit au maintien sur le territoire dès la décision de l'administration que dans certaines des hypothèses offertes par le droit de l'Union, à savoir :

- Certaines décisions d'irrecevabilité¹⁹³¹ ;
- « lorsque le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un État membre de l'Union européenne »¹⁹³² ;
- « lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un État tiers et y est effectivement réadmissible »¹⁹³³ ;
- En cas de retrait de la demande d'asile¹⁹³⁴ ;
- En cas de clôture du dossier par l'OFPPRA¹⁹³⁵, c'est-à-dire lorsque :

¹⁹²⁹ Article 46 §8 de la **directive n° 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

¹⁹³⁰ Article 21 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile ; articles L. 542-1 et suivants du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-1 et suivants].

¹⁹³¹ Article L. 542-2 1° a) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 1°].

¹⁹³² Article L. 531-32 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-11 1°].

¹⁹³³ Article L. 531-32 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-11 2°].

¹⁹³⁴ Article L. 542-2 2° a) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 2°].

¹⁹³⁵ Article L. 542-2 1° e) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 3°].

- l'étranger n'a pas introduit sa demande sans motif légitime¹⁹³⁶ ;
- « le demandeur, sans motif légitime, n'a pas introduit sa demande à l'office dans les délais [...] ou ne s'est pas présenté à l'entretien à l'office »¹⁹³⁷ ;
- « le demandeur refuse, de manière délibérée et caractérisée, de fournir des informations essentielles à l'examen de sa demande »¹⁹³⁸ ;
- « le demandeur n'a pas informé l'office, dans un délai raisonnable, de son lieu de résidence ou de son adresse et ne peut être contacté aux fins d'examen de sa demande d'asile »¹⁹³⁹ ;
- En cas de demande de réexamen d'une demande d'asile :
 - dès la première demande si elle a un caractère dilatoire¹⁹⁴⁰ ;
 - à partir de la seconde demande¹⁹⁴¹ ;
 - Lorsque « l'étranger fait l'objet d'une décision définitive d'extradition vers un Etat autre que son pays d'origine ou d'une décision de remise sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande de remise par une cour pénale internationale »¹⁹⁴².

725. La loi du 10 septembre 2018 n'est pas revenue sur les cas d'extinction du droit au maintien sur le territoire dès la notification de la décision administrative et s'est bornée à y ajouter¹⁹⁴³ :

- Certains rejets au fond rendus en procédure accélérée¹⁹⁴⁴, plus précisément lorsque :

¹⁹³⁶ Article L. 531-37 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-13].

¹⁹³⁷ Article L. 531-38 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-13 1°].

¹⁹³⁸ Article L. 531-38 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-13 2°].

¹⁹³⁹ Article L. 531-38 3° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-13 3°].

¹⁹⁴⁰ Article L. 542-2 2° b) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 4°].

¹⁹⁴¹ Article L. 542-2 2° c) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 5°].

¹⁹⁴² Article L. 542-2 2° d) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 6°].

¹⁹⁴³ Article 12 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹⁹⁴⁴ Article L. 542-2 1° d) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 7°].

- « le demandeur provient d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr »¹⁹⁴⁵ ;

- « le demandeur a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable »¹⁹⁴⁶ ;

- « la présence en France du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État »¹⁹⁴⁷ ;

- les décisions de rejet ou d'irrecevabilité prises lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'interdiction du territoire, qu'elle soit administrative ou judiciaire¹⁹⁴⁸ ;

- les décisions d'irrecevabilité prises lorsqu'il apparaît, au terme d'un examen préliminaire, que la demande de réexamen ne répond pas aux conditions prévues, y compris si elle est dépourvue de tout caractère dilatoire ou abusif – tout en maintenant distincte cette dernière hypothèse¹⁹⁴⁹.

726. À cette occasion, la loi a également ramené la fin du droit au maintien sur le territoire à la date de lecture de la décision de la CNDA et non à sa notification, hormis pour les ordonnances, ce qui est curieux car si, ce faisant, il ne fait que reprendre la jurisprudence administrative antérieure à la loi de 1993¹⁹⁵⁰, cette conception semblait avoir largement disparu sous l'effet des différents régimes législatifs¹⁹⁵¹ et conduit l'étranger à pouvoir être éloigné au motif d'une décision dont il n'a pas encore eu nécessairement connaissance. Vivement critiquée par les parlementaires, cette évolution est sobrement défendue par la majorité au

¹⁹⁴⁵ Article L. 531-24 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-2 I 1°].

¹⁹⁴⁶ Article L. 531-24 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 723-2 I 2°].

¹⁹⁴⁷ Article L. 531-27 5° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [Anciennement L. 723-2 III 5°].

¹⁹⁴⁸ Article L. 542-2 1° c) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 8°].

¹⁹⁴⁹ Article L. 452-2 1° b) du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-2 4° bis].

¹⁹⁵⁰ **CE**, prés. sect., 26 nov. 1993, *Préfet de police de Paris*, n° 138967, Rec., tab., p. 774 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 321.

¹⁹⁵¹ **CE**, 2^e et 7^e, 1^{er} juill. 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Sunbul*, n° 386288, Rec., tab., p. 560.

motif que « *le caractère non suspensif du recours n'est pas contraire à notre État de droit* »¹⁹⁵².

727. Le législateur a entendu clarifier le sort de la décision d'éloignement prise préalablement au dépôt de la demande d'asile en consacrant l'absence d'effet abrogatif du droit au maintien sur le territoire¹⁹⁵³. Au prix d'une interprétation *a contrario*, le Conseil d'État en a déduit que le dépôt d'une demande d'asile, qui se distingue de son enregistrement, ne permettait plus à l'administration de prendre une décision d'éloignement, quand bien même elle déciderait de surseoir à son exécution¹⁹⁵⁴, ce qui constitue un revirement assez net avec la jurisprudence administrative en vigueur sous le régime précédent : « *le droit au maintien fait désormais obstacle, non pas seulement à l'exécution d'une mesure d'éloignement, mais encore à son édicton* »¹⁹⁵⁵.

728. Recours suspensif en cas d'absence de droit au maintien. – Si la loi de 2015 semblait plus en adéquation avec le droit de l'Union que le régime antérieur, il n'en résultait pas une parfaite compatibilité car elle ne prévoyait pas, comme la directive « Procédures » l'invitait pourtant à le faire, de recours juridictionnel suspensif portant sur le maintien sur le territoire du demandeur d'asile soumis aux diverses exceptions qu'elle prévoit. La directive prévoit en effet que, dans ces hypothèses, « *une juridiction est compétente pour décider si le demandeur peut rester sur le territoire de l'État membre, soit à la demande du demandeur ou de sa propre initiative, si cette décision a pour conséquence de mettre un terme au droit du demandeur de rester dans l'État membre et lorsque, dans ces cas, le droit de rester dans l'État membre dans l'attente de l'issue du recours n'est pas prévu par le droit national* »¹⁹⁵⁶. À l'occasion de la réforme de 2018¹⁹⁵⁷, le législateur a partiellement pallié cette carence en instituant un recours spécial, devant les juridictions administratives

¹⁹⁵² Élise FAJGELES, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3312.

¹⁹⁵³ Article L. 541-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-4].

¹⁹⁵⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Consorts M...*, n° 416084.

¹⁹⁵⁵ Guillaume ODINET, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Consorts M...*, n° 416084, inédites.

¹⁹⁵⁶ Article 46 §6 de la **directive n° 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

¹⁹⁵⁷ Articles 12 et 34 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

ordinaires, tendant justement à suspendre l'éloignement jusqu'à l'épuisement du délai de recours devant la Cour ou, en cas de saisine de cette dernière, jusqu'à la lecture de sa décision ou de la notification d'une éventuelle ordonnance¹⁹⁵⁸. Poursuivant sa quête de complexification du régime contentieux, le Parlement a opéré un certain nombre de distinctions en assortissant ce recours, lui-même suspensif, d'un délai de recours de quarante-huit heures lorsque l'étranger fait l'objet soit d'une mesure privative de liberté prise postérieurement à la décision de l'OFPRA « en vue de l'exécution d'une obligation de quitter le territoire français notifiée antérieurement à la décision de l'office et qui n'est plus susceptible d'un recours devant la juridiction administrative »¹⁹⁵⁹, soit d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure d'interdiction du territoire antérieure ou concomitante à l'examen de la demande de protection¹⁹⁶⁰. Dans la première hypothèse, la suspension emporte la fin de la mesure privative de liberté tandis que dans la seconde, elle est sans effet véritable sur ces éventuelles mesures et ne suspend que la possibilité d'éloigner effectivement l'étranger. Ce dispositif, qui exclut d'ailleurs les décisions qui ne ressortissent pas de la compétence de la Cour, a attiré les critiques du Conseil d'État. Outre la pertinence du choix du tribunal administratif en lieu et place de la CNDA, l'institution du Palais royal regrette l'instauration d'un nouveau recours qui risque de mettre davantage à contribution des juridictions déjà largement débordées et « recommande instamment de renoncer à ces dispositions contraires aux exigences d'une bonne administration de la justice »¹⁹⁶¹. Ces remontrances émanent également du Parlement, qui évoque « un artifice coûteux et complexe »¹⁹⁶² risquant « d'embouteiller les tribunaux administratifs »¹⁹⁶³. Au soutien de cette disposition, il est rappelé que le juge administratif de droit commun est

¹⁹⁵⁸ Articles L. 752-6 et L. 752-11 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-3].

¹⁹⁵⁹ Articles L. 752-5, L. 752-7, L. 752-8, L. 752-9 et L. 752-11 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 743-4].

¹⁹⁶⁰ Articles L. 753-7, L. 753-8, L. 753-9, L. 753-10 et L. 753-11 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 571-4].

¹⁹⁶¹ **CE**, ass., 15 fév. 2018, *Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° 394206, p. 8.

¹⁹⁶² Cécile **UNTERMAIER**, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3313.

¹⁹⁶³ Claude **GOASGUEN**, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3315.

« déjà compétent »¹⁹⁶⁴ pour statuer sur le recours contre une OQTF et « pourra donc traiter les deux questions simultanément »¹⁹⁶⁵.

729. Il faut noter que le régime conçu pour le droit d'asile ne s'étend pas à l'examen des demandes de reconnaissance de l'apatridie¹⁹⁶⁶. Si la Convention de New-York précise bien que « les États contractants n'expulseront un apatride se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public »¹⁹⁶⁷, le bénéfice de cette stipulation ne s'applique qu'aux individus dont la qualité d'apatride a été reconnue et le législateur s'est toujours abstenu de l'étendre aux simples demandeurs. Il reste toujours possible cependant, compte tenu du caractère purement reconnaissant de la décision de l'OFPRA, de faire annuler une mesure d'éloignement en se prévalant de la qualité d'apatride, même si elle n'a été reconnue que postérieurement¹⁹⁶⁸.

730. Il est également entendu que l'effet suspensif du recours ne vaut que jusqu'à la décision rendue par la Cour et ne se poursuit pas lors de l'éventuel pourvoi en cassation dont elle peut faire l'objet¹⁹⁶⁹.

2. La création aboutie d'un recours suspensif en matière d'entrée et d'éloignement des demandeurs d'asile

731. Recours suspensif et refus d'entrée. – Le législateur a créé un recours suspensif contre le refus d'entrée. Jusqu'en 2007, une telle décision pouvait faire l'objet d'un recours dans les conditions de droit commun. Naturellement, au regard des circonstances dans lesquelles intervient ce type de mesure, le recours pour excès de pouvoir ne suffit pas à lui seul à garantir un contrôle effectif de l'administration, dès lors qu'il « va de soi que

¹⁹⁶⁴ Jacqueline **GOURAULT**, J.O. A.N., 21 avr. 2018, n° 42, p. 3315.

¹⁹⁶⁵ François-Noël **BUFFET**, *Rapport n° 552 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 464 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, 2018, p. 138.

¹⁹⁶⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 30 déc. 1996, *Préfet du Loiret c. Thammi*, n° 154535, Rec., p. 524.

¹⁹⁶⁷ Article 31 de la **Convention du 28 septembre 1954** relative au statut des apatrides.

¹⁹⁶⁸ **CE**, sect., 9 nov. 2007, *Mme C.*, n° 261305, Rec., p. 443 ; chron. Julien **BOUCHET**, Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, AJDA, 2007, p. 2371.

¹⁹⁶⁹ **CE**, prés. sect., 27 oct. 2003, *Dilli*, n° 254127, Rec., tab., p. 812.

le recours contre un refus d'entrée n'a d'intérêt que s'il suspend l'exécution de la mesure de refoulement »¹⁹⁷⁰. La possibilité d'obtenir la suspension de l'acte attaqué *via* les différentes procédures de référé n'a d'ailleurs pas satisfait la Cour européenne des droits de l'Homme, qui a condamné la France à ce titre par un arrêt *Gebremedhin c. France* du 26 avril 2007¹⁹⁷¹ dans lequel elle a considéré que « *n'ayant pas eu accès en « zone d'attente » à un recours de plein droit suspensif, le requérant n'a pas disposé d'un « recours effectif » pour faire valoir son grief tiré de l'article 3 de la Convention* ».

732. Le législateur a rapidement cherché à pallier l'inconventionnalité du régime contentieux concerné. Dans un premier mouvement, le Gouvernement a souhaité conférer un simple caractère suspensif au référé-liberté exercé contre une décision de refus d'entrée opposée à un demandeur d'asile, s'il était exercé dans un délai contraint de vingt-quatre heures¹⁹⁷². Cette solution n'a pas été retenue de façon à « *tenir compte de l'analyse des juges judiciaires selon lesquels l'arrêt de la CEDH ne serait pas satisfait par un simple référé-liberté suspensif* »¹⁹⁷³. Selon ces derniers, en effet, le droit à un recours effectif implique que « *les étrangers dont la demande d'entrée au titre de l'asile a été refusée disposent, pour contester cette décision, d'un recours suspensif susceptible d'aboutir à l'annulation de cette décision* »¹⁹⁷⁴. Cette position, qui faisait d'ailleurs « *l'objet d'appréciations divergentes entre les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif* »¹⁹⁷⁵, ne semble pas tout à fait conforme à la jurisprudence européenne, plus nuancée. La Cour EDH s'attache en effet moins à la portée strictement juridique des décisions du juge qu'à leurs implications concrètes, et si l'annulation permet effectivement d'admettre

¹⁹⁷⁰ Denis ALLAND, Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, PUF, 2002, p. 256, n° 174.

¹⁹⁷¹ CEDH, 2^e, 26 avr. 2007, *Gebremedhin c. France*, n° 25389/05 ; note Hélène GACON, AJ pénal, 2007, p. 476 ; note Jean-Pierre MARGUÉNAUD, D., 2007, p. 2780 ; note Christel COUNIL, Cultures et Conflits, 2008, n° 71 ; chron. Jean-François FLAUSS, AJDA, 2007, p. 1918.

¹⁹⁷² Article 6 du **projet de loi n° 57 du 4 juillet 2007** relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

¹⁹⁷³ Philippe COCHET, J.O. A.N., 2007, n° 41, p. 2137.

¹⁹⁷⁴ Thierry MARIANI, *Rapport n° 160 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 2007, p. 108.

¹⁹⁷⁵ Thierry MARIANI, *Rapport n° 160 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 2007, p. 108.

le demandeur d'asile sur le territoire lorsqu'elle est accompagnée d'une mesure d'exécution en ce sens, une injonction seule produit un effet identique. Or, le juge du référé-liberté peut enjoindre aux autorités de police d'admettre le demandeur d'asile sur le territoire¹⁹⁷⁶, de telle sorte que la Cour EDH a dû admettre, dans l'arrêt *Gebremedhin c. France*, que cette voie de recours paraissait « *tout particulièrement indiquée dans les cas dont il est présentement question* », le justiciable ayant alors « *à sa disposition une procédure qui présente a priori des garanties sérieuses* »¹⁹⁷⁷. En dépit des réserves qu'il est possible d'émettre sur l'interprétation du droit européen des droits de l'Homme relevée par le législateur, ce dernier en a déduit l'existence d'une « *incertitude juridique* »¹⁹⁷⁸ qu'il a cherché à pallier par l'institution d'un recours spécial au fond, afin de prévenir toute divergence entre les deux ordres de juridiction. Cette nouvelle voie de recours s'accompagne, logiquement, de la suspension du refus d'entrée « *avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier ou le magistrat désigné à cette fin n'ait statué* »¹⁹⁷⁹.

733. Recours suspensif et décision de transfert. – Tout comme les refus d'entrée, les décisions de transfert des demandeurs d'asile ont longtemps été soumises à la procédure contentieuse ordinaire. Ce choix de ne pas faire bénéficier d'un recours suspensif les demandeurs d'asiles réacheminés n'a été jugé contraire ni à la Constitution¹⁹⁸⁰, ni, s'agissant

¹⁹⁷⁶ **CE**, juge des référés, 25 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c. M. et Mme Sulaimanov*, n° 255237, Rec., p. 146. ; note Olivier **LECUQ**, AJDA, 2003, p. 1662.

¹⁹⁷⁷ **CEDH**, 2^e, 26 avr. 2007, *Gebremedhin c. France*, n° 25389/05, §65 ; note Hélène **GACON**, AJ pénal, 2007, p. 476 ; note Jean-Pierre **MARGUÉNAUD**, D., 2007, p. 2780 ; note Christel **COURNIL**, Cultures et Conflits, 2008, n° 71 ; chron. Jean-François **FLAUSS**, AJDA, 2007, p. 1918.

¹⁹⁷⁸ Thierry **MARIANI**, *Rapport n° 160 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 2007, p. 108.

¹⁹⁷⁹ Article L. 352-8 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 213-9].

¹⁹⁸⁰ **Cons. const.**, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC ; Louis **FAVOREU**, Loïc **PHILIP**, GDCC, Dalloz, 2009, p. 610 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1994, p. 205 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, Pouvoirs, 1994, n° 68, p. 166 ; note Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, Gaz. Pal., 1994 ; note Jean-Jacques **DUPEYROUX**, Xavier **PRÉTOT**, Droit social, 1994, p. 69 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RDP, 1994, p. 1165 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RTDH, 1994, p. 519 ; note Louis

d'un transfert vers la Pologne, à la Convention EDH¹⁹⁸¹. Il faut dire que le droit de l'Union n'invitait initialement pas à l'institution d'un tel recours, le règlement Dublin II se bornant par exemple à préciser que « *cette décision est susceptible d'un recours ou d'une révision [qui] n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution du transfert, sauf lorsque les tribunaux ou les instances compétentes le décident, au cas par cas, [ou] si la législation nationale le permet* »¹⁹⁸². Ce n'est qu'à partir du règlement Dublin III¹⁹⁸³ que les États membres ont dû adapter leur procédure contentieuse de façon à prévoir l'une des possibilités suivantes :

- « *le recours ou la révision confère à la personne concernée le droit de rester dans l'État membre concerné en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision* » ;
- « *le transfert est automatiquement suspendu et une telle suspension expire au terme d'un délai raisonnable, pendant lequel une juridiction, après un examen attentif et rigoureux de la requête, aura décidé s'il y a lieu d'accorder un effet suspensif à un recours ou une demande de révision* » ;
- « *la personne concernée a la possibilité de demander dans un délai raisonnable à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision. Les États membres veillent à ce qu'il existe un recours effectif, le transfert étant suspendu jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la première demande de suspension. La décision de suspendre ou non l'exécution de la décision de transfert est prise dans un délai raisonnable, en ménageant la possibilité d'un examen* »

FAVOREU, RFDC, 1993, n° 15, p. 583 ; note Yves GAUTIER, Europe, 1993, n° 12, p. 1 ; note Bruno GENEVOIS, RFDA, 1993 ; note Nicole GUIMEZANES, JCP G, 1994, I., n° 3728 ; note Danièle LOCHAK, Plein Droit, 1993, n° 22-23, p. 6 ; note François LUCHAIRE, RDP, 1994, p. 5 ; note Dominique MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ, D., 1994, p. 111 ; note Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX, LPA, 1994 ; note Émile PEREZ, La Vie judiciaire, 30 août 1993 ; note Roger PINTO, JDI, 1994 ; note Jean ROSSETTO, Revue de l'Union européenne, 1994 ; note Henry ROUSSILLON, La Vie judiciaire, 1993, n° 2478 ; note Catherine TEITGEN-COLLY, AJDA, 1994 ; note Dominique TURPIN, Rev. crit. DIP, 1994, p. 1.

¹⁹⁸¹ CE, juge des référés, 21 mars 2011, *Mme Aboubakarova*, n° 347232, Rec., tab., p. 782.

¹⁹⁸² Articles 19 §2 et 20 §1 du **règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003** établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

¹⁹⁸³ Article 27 § 3 du **règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

attentif et rigoureux de la demande de suspension. La décision de ne pas suspendre l'exécution de la décision de transfert doit être motivée ».

734. C'est la première solution qu'a retenue le législateur français, précédé en cela par la jurisprudence administrative¹⁹⁸⁴. La loi du 25 juillet 2015¹⁹⁸⁵ a en effet prévu que la décision de transfert ne puisse être exécutée avant l'expiration du délai de recours ou, le cas échéant, avant que le juge ait statué¹⁹⁸⁶. Lorsqu'elle est prononcée à la frontière, la décision de transfert suit depuis 2015¹⁹⁸⁷ le régime applicable au refus d'entrée opposé à un demandeur d'asile et bénéficie donc d'un recours suspensif dans les mêmes conditions. De façon logique, dès lors que l'exercice d'un recours a pour effet de suspendre l'exécution de la décision de transfert, il emporte également la suspension du délai de six mois accordé à l'administration pour cette exécution¹⁹⁸⁸. Cet effet suspensif original n'est pas reconduit en cas d'appel, y compris, et c'est plus étonnant, lorsque le sursis à exécution du jugement est accordé¹⁹⁸⁹.

B | La généralisation du caractère suspensif des recours en matière d'éloignement

735. Recours suspensif et reconduite à la frontière. – Le recours dirigé contre un arrêté de reconduite est rapidement devenu suspensif. Déjà en 1986, l'institution de la procédure de reconduite à la frontière¹⁹⁹⁰ avait conduit les parlementaires de l'opposition à demander « *que tout recours pour excès de pouvoir contre un arrêté de reconduite à la frontière suspende l'exécution de la décision* »¹⁹⁹¹, ce qui avait été rejeté au motif « *qu'en droit public*

¹⁹⁸⁴ CE, juge des référés, 4 mars 2015, *M. Diallo*, n° 388180, Rec., p. 79.

¹⁹⁸⁵ Article 20 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

¹⁹⁸⁶ Article L. 751-13 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 742-5].

¹⁹⁸⁷ Article 13 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

¹⁹⁸⁸ CE, juge des référés, 8 nov. 2017, *M. Steven*, n° 415178, Rec., tab., p. 470.

¹⁹⁸⁹ CE, 5^e et 6^e, 24 sept. 2018, *Mme K... et M. T...*, n° 420708, Rec., p. 336.

¹⁹⁹⁰ Article 5 de la **loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁹⁹¹ Michel **SAPIN**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3278.

le principe du caractère non suspensif du recours est un principe fondamental»¹⁹⁹². Le Conseil constitutionnel avait simplement considéré que l'arrêté de reconduite pouvait « *donner lieu à un recours juridictionnel devant le tribunal administratif assorti d'une demande de sursis à exécution* »¹⁹⁹³. La protection accordée par le droit constitutionnel peut surprendre tant les conditions du sursis à exécution étaient draconiennes¹⁹⁹⁴.

736. Repoussée à la loi du 10 janvier 1990¹⁹⁹⁵, l'institution d'un recours suspensif contre un arrêté de reconduite fait alors l'objet de l'essentiel des débats. Si le Gouvernement défend le caractère suspensif afin de garantir l'effectivité du droit au recours, c'est parce que la possibilité pour l'administration d'exécuter d'office les arrêtés de reconduite à la frontière « *interdit qu'ils puissent être effectivement contestés devant le juge* »¹⁹⁹⁶. De fait, le ministre rappelle qu'en 1988, sous l'empire d'un recours classiquement non suspensif, seuls quatorze arrêtés avaient fait l'objet d'un recours, sur neuf mille mesures prises, soit 0,15%. Ce taux de recours, « *marginal* », rendait le recours « *inopérant* »¹⁹⁹⁷ et explique la mise en place d'une exception au caractère exécutoire des décisions administratives. Or, c'est justement ce caractère exceptionnel que conteste l'opposition de l'époque, pour laquelle « *il existe un moyen pour lutter contre l'immigration clandestine, c'est l'application du droit commun en matière administrative selon lequel les recours devant les juridictions administratives ne sont pas suspensifs* »¹⁹⁹⁸. Si certains arguments peinent à convaincre - un député qui ne craint pas l'absurde considère que le taux de recours de 0,15% « *tend à prouver que les décisions administratives n'étaient pas si mauvaises* »¹⁹⁹⁹ -, d'autres sont plus intéressants et témoignent d'un véritable intérêt pour une question pourtant purement technique de

¹⁹⁹² Yvon **BRIANT**, J.O. A.N., 16 juill. 1986, n° 61, p. 3278.

¹⁹⁹³ **Cons. const.**, 3 sept. 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 86-216 DC ; note Louis **FAVOREU**, RDP, 1989, p. 399 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1987, p. 120 ; note Bruno **GENEVOIS**, AJC, 1986, p. 436 ; note François **LOLOUM**, Patrick **NGUYEN DUY-TAN**, RSC, 1987, p. 566 ; note Roger **PINTO**, JDI, 1987, p. 289.

¹⁹⁹⁴ Voir *infra* n° 750 et s.

¹⁹⁹⁵ Article 1^{er} de la **loi n° 90-34 du 10 janvier 1990** modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹⁹⁹⁶ Pierre **JOXE**, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5443.

¹⁹⁹⁷ Pierre **JOXE**, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5443.

¹⁹⁹⁸ Pierre **MAZEAUD**, J.O. A.N., 18 déc. 1989, p. 6760.

¹⁹⁹⁹ Jean-Jacques **HYEST**, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5445.

contentieux administratif. Ainsi les parlementaires invoquent la rareté du recours suspensif, « *qui, en droit administratif, n'existe pratiquement jamais* »²⁰⁰⁰ et « *méconnaît un très grand principe de droit public* »²⁰⁰¹. De cette absence du recours suspensif dans le droit processuel administratif classique, les parlementaires assimilent son instauration à une rupture d'égalité, puisqu'elle « *aboutirait à créer une différence considérable de traitement entre deux hommes, l'un citoyen français, l'autre étranger* »²⁰⁰². Juridiquement, l'argument est faux car le caractère suspensif s'attache à l'acte contre lequel est dirigé le recours, non à la personne qui l'intente, et la circonstance que seuls les étrangers puissent en bénéficier tient à ce qu'eux seuls peuvent être reconduits à la frontière²⁰⁰³. Il ne semble donc pas possible de présenter le recours suspensif comme une « *discrimination positive* »²⁰⁰⁴ au profit des étrangers. Il demeure néanmoins intéressant en ce qu'il illustre le glissement, à travers le prisme du contentieux des étrangers, d'un débat qui se serait normalement cantonné à un échange technique entre connaisseurs du droit vers un combat plus marqué politiquement.

737. À ce titre, l'opposition formule deux propositions alternatives, l'une visant à remplacer le caractère suspensif du recours, l'autre à l'atténuer. La première, formulée par M. Pierre Mazeaud, consiste à instituer un sursis à exécution automatique de l'arrêté préfectoral²⁰⁰⁵, mais est rejetée en ce qu'elle ne garantit pas, contrairement au recours suspensif, l'inexécution de l'acte antérieurement à la saisine du juge. La seconde, issue d'un amendement de M. Jacques Toubon, vise à restreindre le caractère suspensif du recours à certaines catégories d'étrangers, considérés comme plus « *fragile[s]* »²⁰⁰⁶ ou mieux intégrés, à savoir ceux ayant déjà bénéficié d'un titre de séjour régulier ou ceux qui se trouvent dans une situation qui,

²⁰⁰⁰ Pascal CLÉMENT, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5446.

²⁰⁰¹ Pierre MAZEAUD, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5455.

²⁰⁰² Pascal CLÉMENT, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5448.

²⁰⁰³ **Cons. const.**, 9 janv. 1990, *Loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 89-266 DC ; note Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Pouvoirs, 1990, n° 54, p. 196 ; note Jacques FIALAIRE, Rev. adm., 1990, p. 40 ; note Nicole GUIMEZANES, JCP G, 1990, II., n° 21591 ; note Xavier PRÉTOT, RDSS, 1990, p. 437 ; note Thierry-Serge RENOUX, RFDC, 1990, p. 326.

²⁰⁰⁴ Hélène MANCIAUX, *La mesure administrative de reconduite à la frontière : étude d'un imbroglio juridique*, thèse Bourgogne, 2002, p. 313.

²⁰⁰⁵ Pierre MAZEAUD, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5456.

²⁰⁰⁶ Jacques TOUBON, J.O. A.N., 21 nov. 1989, p. 5466.

soit témoigne de liens particuliers avec la France²⁰⁰⁷, soit manifeste une telle vulnérabilité qu'ils ne seraient plus expulsables²⁰⁰⁸. Là encore, la proposition n'est pas retenue en ce qu'elle induirait une rupture d'égalité entre les étrangers reconductibles et, surtout, parce qu'elle complexifie singulièrement le mécanisme. Reste que le recours suspensif est mal accepté, dénoncé comme « *une procédure bâtarde, à mi-chemin entre le recours pour excès de pouvoir et la procédure d'urgence qu'est le sursis à exécution* »²⁰⁰⁹, au point qu'il constitue « *un des motifs majeurs* »²⁰¹⁰ de la question préalable que le Sénat oppose au texte. La virulence du débat ne détermine pourtant pas le sort du dispositif, qui est maintenu dans la législation sans interruption et persiste assez logiquement dans le régime contentieux de l'obligation de quitter le territoire²⁰¹¹, à l'exception notable de certaines collectivités d'outre-mer.

738. Le caractère suspensif du recours contre l'arrêté de reconduite constitue certainement la clef de voûte de son régime contentieux. C'est lui qui permet au Conseil d'État d'affirmer la conventionnalité du dispositif face à l'article 13 de la Convention EDH²⁰¹².

739. Recours suspensif en outre-mer. – L'éloignement en outre-mer échappe très largement au caractère suspensif du recours. Ainsi, la loi du 24 août 1993²⁰¹³ l'inscrit dans l'ordonnance de 1945²⁰¹⁴ à propos des arrêtés de reconduite à la frontière pris « *dans les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de la Réunion et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-*

²⁰⁰⁷ Article 15 de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France tel qu'il résulte de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

²⁰⁰⁸ Article 25 de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France tel qu'il résulte de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

²⁰⁰⁹ Xavier **DE VILLEPIN**, J.O. Sénat, 12 déc. 1989, p. 4819.

²⁰¹⁰ **J.O. Sénat**, 12 déc. 1989, p. 4826.

²⁰¹¹ Article 22 bis de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ; article L. 727-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-3].

²⁰¹² **CE**, prés. sect., 29 juin 1992, *Mme Ghunsum*, n° 129938, Rec., tab., p. 981.

²⁰¹³ Article 30 de la **loi n° 93-1027 du 24 août 1993** relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

²⁰¹⁴ Article 40 de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

et-Miquelon », auxquels s'ajoute la Nouvelle-Calédonie²⁰¹⁵. Il reste prévu, néanmoins, que l'arrêté ne puisse être mis à exécution avant l'expiration d'un délai d'un jour franc lorsque l'autorité consulaire le demande. Saisi de la loi, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief d'atteinte au droit au recours en considérant que « *les dispositions contestées maintiennent l'existence des garanties juridictionnelles de droit commun applicables aux mesures de police administrative lesquelles comportent la faculté d'assortir les pourvois de conclusions à fin de sursis à exécution* »²⁰¹⁶. Les garanties légales exigées par le juge constitutionnel pouvaient sembler bien faibles au regard des conditions plutôt drastiques dans lesquelles était enfermée la procédure du sursis à exécution.

740. Ce régime exceptionnel, prévu pour une durée de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, n'est pas débattu à l'Assemblée et fait simplement l'objet d'une proposition de suppression au Sénat par l'opposition, qui estime qu'elle « *s'étendra au-delà de cette période de cinq ans* »²⁰¹⁷. Cette crainte d'une pérennisation de ce dispositif trouve quelque fondement dans sa prolongation pour une nouvelle durée de cinq ans par la loi du 11 mai 1998²⁰¹⁸. Cette prorogation est critiquée par certains parlementaires qui regrettent que la loi se borne à maintenir un régime temporaire et préféreraient que le Parlement « *légifère à nouveau afin*

²⁰¹⁵ **TA** Nouméa, 23 mars 1998, *Mme Liang et autres*, n° 9800066, Rec., tab., p. 959.

²⁰¹⁶ **Cons. const.**, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC ; Louis **FAVOREU**, Loïc **PHILIP**, GDCC, 2009, p. 610 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1994, p. 205 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, Pouvoirs, 1994, n° 68, p. 166 ; note Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, Gaz. pal., 1994 ; note Jean-Jacques **DUPEYROUX**, Xavier **PRÉTOT**, Droit social, 1994, p. 69 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RDP, 1994, p. 1165 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, RTDH, 1994, p. 519 ; note Louis **FAVOREU**, RFDC, 1993, n° 15, p. 583 ; note Yves **GAUTIER**, Europe, 1993, n° 12, p. 1 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1993 ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 1994, I, n° 3728 ; note Danièle **LOCHAK**, Plein Droit, 1993, n° 22-23, p. 6 ; note François **LUCHAIRE**, RDP, 1994, p. 5 ; note Dominique **MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ**, D., 1994, p. 111 ; note Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, LPA, 1994 ; note Émile **PÉREZ**, La Vie judiciaire, 30 août 1993 ; note Roger **PINTO**, JDI, 1994 ; note Jean **ROSSETTO**, Revue de l'Union européenne, 1994 ; note Henry **ROUSSILLON**, La Vie judiciaire, 1993, n° 2478 ; note Catherine **TEITGEN-COLLY**, AJDA, 1994 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1994, p. 1.

²⁰¹⁷ Robert **PAGÈS**, J.O. Sénat, 9 juill. 1993, n° 50, p. 2433.

²⁰¹⁸ Article 24 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

d'instaurer un régime spécifique et renforcé »²⁰¹⁹. Il ne s'agit pourtant pas tout à fait d'une simple continuation des dispositions antérieures dans la mesure où l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, restreint la portée du recours non suspensif en limitant les collectivités concernées par la dérogation à la Guyane et, en Guadeloupe, à la commune de Saint-Martin²⁰²⁰, « *qui connaissent des problèmes spécifiques en matière d'immigration irrégulière* »²⁰²¹. Pérennisé en 2003²⁰²², le recours non suspensif en Guyane et à Saint-Martin ne subit guère d'évolutions jusqu'en 2016. La loi du 7 mars 2016²⁰²³ étend en effet le dispositif à la Guadeloupe, à Mayotte et à Saint-Barthélemy, tout en en atténuant la portée par la mise en place d'un référé-liberté suspensif. Ainsi, l'introduction d'un référé-liberté a pour effet d'interdire l'exécution de la mesure d'éloignement jusqu'à ce que le juge ait informé le requérant de la tenue d'une audience et, le cas échéant, qu'il ait statué.

741. Naturellement, c'est le lieu où l'irrégularité du séjour a été constatée ou l'étranger a été interpellé qui entre en compte pour déterminer le régime applicable et non l'endroit où réside le requérant lorsqu'il forme son recours²⁰²⁴.

742. Logiquement, l'obligation de quitter le territoire hérite du régime propre à l'arrêté de reconduite. Le recours est ainsi toujours suspensif, sauf lorsque la mesure contestée a été prise dans les collectivités d'outre-mer précitées.

743. Recours suspensif et extradition. – Assez tôt, le Conseil d'État a jugé qu'une extradition ne pouvait intervenir sans que le recours en cassation dirigé contre l'avis de la chambre d'accusation ait été rejeté ou

²⁰¹⁹ Christian JACOB, J.O. A.N., 15 déc. 1997, p. 30.

²⁰²⁰ Article 25 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

²⁰²¹ Gérard GOUZES, J.O. A.N., 26 fév. 1998, p. 30.

²⁰²² Article 141 de la **loi n° 2003-239 du 18 mars 2003** pour la sécurité intérieure.

²⁰²³ Article 29 de la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** relative au droit des étrangers en France.

²⁰²⁴ **CE**, 9^e et 10^e, avis, 9 juin 2004, *Met et Joseph*, n° 265661, Rec., tab., p. 726.

que le délai de recours ait expiré²⁰²⁵. En revanche, en dépit d'une proposition enregistrée au Sénat²⁰²⁶, la loi n'a jamais consacré le caractère suspensif du recours dirigé contre un décret d'extradition. Si la France peut se prévaloir d'un usage constant qui revient à s'abstenir d'exécuter sa décision durant le délai de recours et, le cas échéant, jusqu'à ce que le juge ait statué, la Cour EDH a déjà eu l'occasion de rappeler que « *les exigences de l'article 13, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique* », d'autant que « *le requérant n'a aucune garantie de voir [...] l'administration se conformer dans tous les cas à la pratique décrite* »²⁰²⁷. La jurisprudence administrative avait d'ailleurs implicitement admis la possibilité qu'un décret d'extradition puisse être exécuté en cours d'instance en acceptant d'ordonner au ministre de la Justice de surseoir à son exécution dans le cadre du référé-suspension²⁰²⁸ comme du référé-liberté²⁰²⁹.

744. Le Conseil d'État a progressivement dépassé cette conception. Dans un premier temps, il a déduit de l'usage constant de la Chancellerie que le recours bénéficiait d'un caractère pseudo-suspensif qui ne permettait pas de caractériser la condition d'urgence propre aux procédures de référé, qu'il s'agisse de l'article L. 521-1²⁰³⁰ ou L. 521-2²⁰³¹ du Code de justice administrative. Dans un second temps, il a choisi de consacrer explicitement la nature suspensive du recours dans une décision *M. Compaoré*²⁰³², lui permettant ainsi d'écarter le grief d'incompétence négative formulé dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

²⁰²⁵ **CE**, ass., 8 mars 1985, *Alba Ramirez*, n° 64393, Rec., p. 71 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, RDP, 1985, p. 406 ; chron. Sylvie **HUBAC**, Jean-Éric **SCHOETTL**, AJDA, 1985, p. 406 ; **CE**, 2^e et 6^e, 7 fév. 1986, *Nurock*, n° 70470, Rec., p. 35.

²⁰²⁶ **Proposition de loi n° 105 du 1^{er} décembre 1977** tendant à compléter l'article 18 de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers.

²⁰²⁷ **Cour EDH**, 3^e, 5 fév. 2002, *Conka c. Belgique*, n° 51564/99, §83.

²⁰²⁸ **CE**, juge des référés, 4 sept. 2001, *Gelli*, n° 237106, Rec., tab., p. 997 ; implicitement : **CE**, juge des référés, 8 fév. 2005, *M. Cergan*, n° 277219.

²⁰²⁹ **CE**, juge des référés, 29 juill. 2003, *Pegini*, n° 258900, Rec., p. 344.

²⁰³⁰ **CE**, juge des référés, 27 avr. 2009, *Margaryan*, n° 326944 ; **CE**, juge des référés, 13 déc. 2012, *Rush*, n° 364181 ; **CE**, juge des référés, 30 août 2013, *Monteiro Pina Vieira*, n° 371526 ; **CE**, juge des référés, 19 juin 2014, *Belka*, n° 381358.

²⁰³¹ **CE**, juge des référés, 19 juill. 2012, *Todorovic*, n° 361143.

²⁰³² **CE**, 2^e et 7^e, 31 déc. 2020, *M. Compaoré*, n° 439436, Rec., tab., p. 559 ; concl. Guillaume **ODINET**, AJDA, 2021, p. 512.

745. Recours suspensif et appel. – De façon générale, l'appel n'a jamais de caractère suspensif, non plus, *a fortiori*, qu'un pourvoi en cassation. Cette position, très classique, est en accord avec le droit de l'Union²⁰³³. Elle a parfois été combattue par les parlementaires²⁰³⁴, naturellement sans succès.

II | L'institution palliative de procédures d'urgence

746. Outre le caractère suspensif qu'elles possèdent parfois, l'effectivité des voies recours en contentieux des étrangers est renforcée par la possibilité de former une action rapide devant le juge afin de permettre qu'il arrête l'action administrative avant qu'elle n'ait produit des effets trop irréversibles.

747. L'évolution de la jurisprudence traduit un assouplissement très net des conditions de saisine du juge dans ce cadre, qu'il s'agisse d'apprécier plus libéralement l'urgence (**A.**) ou d'élargir le champ des illégalités justifiant qu'il intervienne (**B.**).

A | L'appréciation variable de l'urgence

748. Si le développement des procédures de référé a pu être contrarié par certains particularismes des contentieux des étrangers (**2.**), il n'en demeure pas moins remarquable en ce qu'il a permis l'intervention rapide du juge lorsqu'elle était nécessaire (**1.**).

1. L'immixtion progressive du juge du provisoire dans les contentieux des étrangers

749. Valeur juridique. – L'existence d'une procédure de sursis à exécution est une exigence à la valeur juridique discutée. Indéniablement,

²⁰³³ CJUE, 4^e, 28 sept. 2018, X. *c.* *Belastingdienst/Toeslagen*, n° C-175/17.

²⁰³⁴ François **ASENSI**, J.O. A.N. 22 nov. 1989, n° 94, p. 5466 ; Charles **LEDERMAN**, J.O. Sénat, 17 janv. 1992, n° 6, p. 223 ; Patrick **BRAOUEZEC**, J.O. A.N., séance 16 déc. 1997, p. 44.

elle a valeur législative puisqu'elle est consacrée par le législateur dans plusieurs textes de rédaction constante, indiquant que les recours ne présentent pas de caractère suspensif « *s'il n'en est autrement ordonné* » par la juridiction²⁰³⁵. La formule, limpide, est remarquablement inchangée depuis la naissance du contentieux administratif moderne²⁰³⁶. Cela ne fait pas obstacle, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État²⁰³⁷, à ce que le pouvoir réglementaire intervienne pour organiser le régime procédural associé. Le Conseil constitutionnel a quant à lui conféré une valeur constitutionnelle à la possibilité d'exercer un sursis à exécution en jugeant à propos du Conseil de la concurrence que, compte tenu des pouvoirs de sanction qui lui étaient conférés, « *un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitu[ait] une garantie essentielle des droits de la défense* »²⁰³⁸. Il ne faut pas interpréter cette décision comme imposant en général le sursis à exécution, les débats en séance démontrant assez clairement que c'est le caractère répressif des mesures concernées qui a conduit le Conseil à reconnaître une telle valeur à cet élément de procédure²⁰³⁹. Du reste, ces différentes approches de la question ne sont pas antinomiques. Il n'y a en effet aucune incohérence à ce que le sursis à exécution, prévu par la loi, revête dans certains cas

²⁰³⁵ Article 48 de l'**ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945** sur le Conseil d'État ; article L. 4 du **Code de justice administrative**.

²⁰³⁶ Article 3 du **décret du 22 juillet 1806** contenant règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'État.

²⁰³⁷ **CE**, ass., 2 juill. 1982, *Huglo*, n° 25288, Rec., p. 257.

²⁰³⁸ **Cons. const.**, 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n° 86-224 DC ; note **GAJA**, 2019, n° 82, p. 580 ; note **GDCC**, 2009, p. 537 ; note Jacques **ARRIGHI DE CASANOVA**, *AJDA*, 2017, p. 95 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1987, n° 42, p. 170 ; note Christian **BOLZE**, D., 1988, p. 169 ; note Jacques **CHEVALLIER**, *AJDA*, 1987, p. 315 ; note Guillaume **DRAGO**, *JCP G*, 1987, n° 42 ; note Pierre **ESPLUGAS**, *Revue administrative*, 2002, p. 216 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, *AJDA*, 2017, p. 101 ; note Louis **FAVOREU**, *RFDA*, 1987, p. 301 ; note Louis **FAVOREU**, *RDP*, 1989, p. 482 ; note Charles **FROGER**, *AJDA*, 2017, p. 112 ; note Yves **GAUDEMET**, *RDP*, 1987, p. 1341 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1987, p. 287 ; note Bruno **GENEVOIS**, *AJJC*, 1987, p. 600 ; note Corinne **LEPAGE-JESSUA**, *Gaz. pal.*, 18-19 mars 1987 ; note François **LUCHAIRE**, D., 1988, p. 117 ; note Raymond **MARTIN**, *JCP G*, 1990, I., n° 3469 ; note Fabrice **MELLERAY**, *AJDA*, 2017, p. 91 ; note Jean-Louis **MESTRE**, *RFDA*, 2012, p. 339 ; note Dominique **ROUSSEAU**, *Cahiers de droit de l'entreprise*, 25 juin 1987 ; note Véronique **SÉLINSKY**, *LPA*, 7 août 1987, p. 21 ; note Jean-François **SESTIER**, *JCP G*, 1987, II., n° 20854 ; note Jean-Marc **SOREL**, *Revue administrative*, 1988, p. 29 ; note Didier **TRUCHET**, *Justices*, 1996, p. 53 ; note Serge **VELLEY**, *RDP*, 1989, p. 767 ; note Alexandre **VIALA**, *Gaz. pal.*, 31 mars 1987.

²⁰³⁹ Georges **VEDEL**, *Compte-rendu des séances du Conseil constitutionnel*, 22 janv. 1987, p. 11.

l'aspect d'une exigence constitutionnelle et se déroule selon une procédure précisée par voie réglementaire.

750. Sursis à exécution. – Les contentieux des étrangers ont très tôt été concernés par la procédure du sursis à exécution. L'une des premières décisions dans lesquelles le Conseil d'État accorde le sursis à exécution concerne d'ailleurs un arrêté d'expulsion²⁰⁴⁰. La matière ne semblait pourtant guère prédisposée à bénéficier de cette voie de recours. Il faut rappeler que le droit public processuel interdisait aux tribunaux administratifs de prononcer le sursis à exécution des décisions « *intéressant le maintien de l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique* »²⁰⁴¹. Ainsi, parce qu'elle constitue évidemment une mesure relative à l'ordre public, l'expulsion ne pouvait faire l'objet d'un sursis à exécution, y compris en appel²⁰⁴². Il en allait différemment des décisions relatives au séjour²⁰⁴³. Cette position très restrictive était tempérée par la possibilité de présenter sa demande devant le Conseil d'État²⁰⁴⁴, y compris lorsque le litige de fond était pendant devant le tribunal administratif²⁰⁴⁵.

751. Le principal obstacle au développement du sursis à exécution demeure bien évidemment ses critères, prétoriens²⁰⁴⁶ puis réglementaires²⁰⁴⁷, qui exigent que « *l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables* » et que le requérant allègue des moyens qui « *paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée* ».

²⁰⁴⁰ CE, 24 janv. 1908, *Sieur Solari*, n° 30579, Rec., p. 85.

²⁰⁴¹ Article 9 du **décret n° 53-934 du 30 septembre 1953** portant réforme du contentieux administratif.

²⁰⁴² CE, sect., 26 nov. 1954, *Ministre de l'Intérieur c. Van Peborgh*, n° 33248, Rec., p. 627 ; note Guy BRAIBANT, AJDA, 1954, II., p. 486 ; note C. G., D., 1955, II., p. 89.

²⁰⁴³ CE, sect., 10 mars 1978, *Époux Vatnikaj*, n° 9594, Rec., p. 123.

²⁰⁴⁴ CE, ass., 23 juill. 1974, *Sieur Ferrandiz Gil Ortega*, n° 94144, Rec., p. 447 ; chron. Michel BOYON, Michel FRANC, AJDA, 1974, p. 423 ; note Jean-Philippe COLSON, RDS, 1975, p. 445 ; note Roland DRAGO, RDP, 1975, p. 278 ; note Bernard PACTEAU, Gaz. pal., 1975, I., p. 23.

²⁰⁴⁵ CE, 1^{re} et 4^e, 1^{er} fév. 1978, *Jouhari*, n° 09106, Rec., tab., p. 900.

²⁰⁴⁶ CE, 4 sept. 1822, *Dubosque*, Rec., p. 325.

²⁰⁴⁷ Article 54 du **décret n° 63-766 du 30 juillet 1963** portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État.

752. Conséquences difficilement réparables. – Le prononcé du sursis à exécution exige normalement que la décision entraîne des conséquences difficilement réparables. Cela implique que la décision soit exécutoire, ce qui exclut que le sursis à exécution soit dirigé contre un acte qualifiable de voie de fait²⁰⁴⁸. Surtout, cela affecte le sort des conclusions dirigées contre les décisions de rejet. Dans un premier mouvement de la jurisprudence, tiré de la décision *Ministre d'État chargé des Affaires sociales c. Amoros et autres*²⁰⁴⁹, le Conseil d'État a considéré qu'un requérant n'était pas recevable à solliciter le sursis à exécution d'une décision de rejet, sauf si elle entraîne un changement de circonstances de droit ou de fait. Logique, cette position ne faisait que tirer les conséquences de l'absence de pouvoir d'injonction reconnu au juge administratif. Certes, le sursis à exécution porte déjà en lui-même les germes de l'injonction, car surseoir à l'exécution d'un acte, ce n'est pas autre chose qu'ordonner qu'il ne soit pas exécuté. Il y a toutefois entre l'injonction d'abstention et l'injonction d'action une certaine distance que le juge administratif des années 1970 a légitimement pu être réticent à franchir. Du reste, la conception stricte de son office a naturellement conduit le Conseil d'État à ne pas appliquer le sursis à exécution à des décisions qui ne pouvaient pas, par définition, être exécutées. C'est là le principal fondement de la jurisprudence *Amoros* : « on ne saurait interdire l'exécution d'une décision qui, par sa nature, ne comporterait aucune exécution possible »²⁰⁵⁰.

753. Transposée aux contentieux des étrangers, la solution concerne les décisions qui se bornent à statuer sur le séjour de l'intéressé sans en tirer de conséquence sur le plan de son éloignement, par exemple pour un refus de délivrer un titre de séjour²⁰⁵¹ ou un certificat de résidence²⁰⁵² à un étranger en situation irrégulière. Un sort identique a été fait à une demande

²⁰⁴⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 22 juill. 1977, *Haffersass*, n° 03313, Rec., p. 365.

²⁰⁴⁹ **CE**, ass., 23 janv. 1970, *Ministre d'État chargé des Affaires sociales c. Amoros et autres*, n° 77861, Rec., p. 51 ; note Xavier **DELCROS**, AJDA, 1970, p. 174 ; note Marcel **WALINE**, RDP, 1970, p. 1035.

²⁰⁵⁰ Raymond **ODENT**, *Contentieux administratif*, tome 1, rééd., Dalloz, 2007, p. 925.

²⁰⁵¹ **CE**, sect., 13 nov. 1987, *Ministre de l'Intérieur c. Tang Kam Keung*, n° 80500, Rec., p. 367 ; concl. Olivier **SCHRAMEK**, RFDA, 1988, p. 45 ; chron. Michel **AZIBERT**, Martine **DE BOISDEFFRE**, AJDA, 1987, p. 711 ; **CE**, 2^e et 6^e, 20 janv. 1989, *Sanchez Pedrosa*, n° 85322, Rec., tab., p. 684 ; **CE**, 2^e, 25 mars 1996, *Kbelif*, n° 170775 ; **CE**, 2^e, 23 sept. 1998, *Salmouni Zerbouni*, n° 170101.

²⁰⁵² **CAA** Paris, 1^{re}, 16 déc. 1997, *Mme Badache*, n° 97PA00162, Rec., tab., p. 855.

de sursis à exécution dirigée contre le non-renouvellement d'une autorisation de séjour provisoire, au motif que l'intéressé devait être pris en charge par les autorités belges²⁰⁵³. La demande de sursis à exécution est irrecevable à l'encontre du refus d'entrée en France, lequel ne modifie pas la situation de droit ou de fait des étrangers concernés²⁰⁵⁴, de même que la décision de rejet de la Commission de recours des réfugiés²⁰⁵⁵, l'annulation, par révision, d'une décision accordant l'asile²⁰⁵⁶, le refus de délivrer un certificat de résidence en tant qu'étudiant²⁰⁵⁷.

754. En revanche, lorsque l'étranger dispose d'un quelconque titre de séjour, le refus qui lui est opposé modifie sa situation de fait et lui ouvre l'accès au sursis à exécution²⁰⁵⁸. De même, dès lors que l'administration enjoint à l'étranger de quitter le territoire français, le sursis à exécution est susceptible d'être prononcé, y compris contre la décision relative au séjour. C'est le cas par exemple pour un refus de régularisation²⁰⁵⁹, pour un refus de renouvellement d'une autorisation provisoire de séjour²⁰⁶⁰. Bien sûr, l'expulsion d'un ressortissant étranger lui cause un préjudice de nature à justifier le prononcé du sursis à exécution²⁰⁶¹, y compris lorsqu'elle est prononcée en urgence absolue²⁰⁶². Il en va de même d'un décret d'extradition²⁰⁶³, d'une mesure de refoulement²⁰⁶⁴, d'une interdiction de

²⁰⁵³ **CE**, 2^e et 6^e, 16 mars 1988, *Mlle Zola*, n° 71224, Rec., tab., p. 791.

²⁰⁵⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 27 janv. 1984, *Eksir et autres*, n° 55609, Rec., p. 30 ; note Jacques **ROBERT**, RDP, 1984, p. 801.

²⁰⁵⁵ **CE**, 3^e et 5^e, 29 janv. 1986, *Kodia*, n° 72001, Rec., p. 22 ; concl. Olivier **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, RFDA, 1986, p. 615 ; **CE**, 2^e et 6^e, 5 déc. 1986, *Kamil*, n° 61697, Rec., p. 274.

²⁰⁵⁶ **CE**, 10^e, 21 juin 2017, *M. A.*, n° 400593, Rec. CNDA, p. 189.

²⁰⁵⁷ **CE**, 2^e, 21 fév. 1996, *Feguiri*, n° 169113.

²⁰⁵⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 9 mars 1990, *Mme Pawlowski*, n° 104410, Rec., tab., p. 901.

²⁰⁵⁹ **CE**, ass., 11 juill. 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Montcho*, n° 16596, Rec., p. 315 ; concl. Michel **ROUGEVIN-BAVILLE**, JCP, 1981, II, n° 19629 ; chron. Marc-André **FEFFER**, Michel **PINAULT**, AJDA, 1980, p. 523.

²⁰⁶⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} juill. 1977, *M'Sirdi*, n° 05120, Rec., tab., p. 915.

²⁰⁶¹ **CE**, ass., 18 juin 1976, *Moussa Konaté*, n° 2714, Rec., p. 321 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, AJDA, 1976, p. 582 ; **CE**, sect., 11 janv. 1978, *Mendo*, n° 05855, Rec., p. 14 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 3 nov. 1978, *Époux Mendes*, n° 12368, Rec., p. 900 ; **CE**, sect., 25 fév. 1985, *Mersad*, n° 57231, Rec., p. 57.

²⁰⁶² **CE**, ass., 11 oct. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Diouri*, n° 128128, Rec., tab., p. 939 ; concl. Maryvonne **DE SAINT-PULGENT**, RFDA, 1991, p. 978 ; chron. Christine **MAUGÛÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1991, p. 890.

²⁰⁶³ **CE**, ass., 3 fév. 1956, *Sieur Pétalas*, n° 37171, Rec., p. 44.

²⁰⁶⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 4 juill. 1975, *Sieur Guemache*, n° 96947, Rec., p. 407.

résidence dans certains départements²⁰⁶⁵ ou du refus d'abroger un arrêté d'expulsion²⁰⁶⁶. La circonstance que l'administration ait décidé d'accorder un sursis à l'exécution de son arrêté n'est pas de nature à faire obstacle au prononcé d'un sursis par le juge²⁰⁶⁷.

755. La jurisprudence *Amoros* a été abandonnée, au crépuscule du sursis à exécution, par une décision *Ouatab*²⁰⁶⁸. Tout en rappelant que « *le sursis ou la suspension de l'exécution d'une décision de refus, non exécutoire, est un non-sens* »²⁰⁶⁹, le commissaire du gouvernement, M. Francis Lamy, proposait de voir dans le sursis à exécution la faculté de suspendre la décision de rejet elle-même. Le juge pouvait se sentir soutenu dans cette entreprise par l'intention clairement exprimée du législateur, les travaux préparatoires de la loi du 30 juin 2000 marquant une volonté de rupture avec la jurisprudence antérieure. L'impossibilité de suspendre une décision de rejet est ainsi systématiquement présentée comme une lacune du mécanisme de sursis à exécution²⁰⁷⁰.

756. Il restait au Conseil d'État à déterminer les conséquences entraînées par la suspension d'une décision de rejet. M. Francis Lamy proposait une alternative entre une solution « *minimale* », qui consisterait à laisser l'administration réexaminer la situation de l'étranger sans lui imposer d'autre réaction, et une solution « *maximale* », qui reviendrait à lier la suspension au pouvoir d'injonction consacré par la loi du 8 février 1995²⁰⁷¹. C'est cette seconde approche qui sera retenue dans la décision *Ouatab*, le juge reconnaissant qu'il « *lui appartient - après avoir mentionné avec*

²⁰⁶⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Mme Benaran*, n° 18439, Rec., tab., p. 820 ; **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Arrosipide*, n° 18440 ; **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Huidi*, n° 18441 ; **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Mme Arrieta*, n° 18642.

²⁰⁶⁶ **CE**, 3^e et 5^e, 17 janv. 1979, *Bendoukha*, n° 12648, Rec., tab., p. 823.

²⁰⁶⁷ **CE**, 7 juill. 1976, *Znaty (Elie)*, n° 3288, Rec., p. 350.

²⁰⁶⁸ **CE**, sect., 20 déc. 2000, *Ouatab*, n° 206745, Rec., p. 643 ; concl. Francis **LAMY**, RFDA, 2001, p. 371.

²⁰⁶⁹ Francis **LAMY**, « Les procédures d'urgence d'un régime à l'autre », concl. sous **CE**, sect., 20 déc. 2000, *Ouatab*, n° 206745, Rec., p. 643, RFDA, 2001, p. 371.

²⁰⁷⁰ François **COLCOMBET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au référé devant les juridictions administratives*, 1999, n° 2002, p. 10 ; Elisabeth **GUIGOU**, J.O. A.N., 15 déc. 1999, n° 103, p. 10940.

²⁰⁷¹ Article 62 de la **loi n° 95-125 du 8 février 1995** relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

précision le ou les moyens qu'il a retenus - d'assortir le prononcé du sursis de l'indication des obligations qui en découleront pour l'administration et qui pourront consister à réexaminer la demande dans un délai déterminé ou, le cas échéant, à prendre toute mesure conservatoire utile prescrite par le juge compte tenu de l'objet du litige, du moyen retenu et de l'urgence ». Il est notable que le requérant n'a alors pas besoin de formuler de conclusions expresses pour que le juge ordonne à l'administration de prendre une mesure déterminée. La suspension englobe l'injonction, préfiguration particulière de l'injonction d'office reconnue depuis²⁰⁷². Là encore, le pas à franchir était moins conséquent dès lors que le législateur s'était lui-même engagé dans cette voie. Le rapporteur du texte au Sénat avait notamment estimé que le prononcé d'une injonction « *présent[ait] l'intérêt de lever rapidement des difficultés à titre conservatoire* »²⁰⁷³.

757. Suspension et non-lieu. – La demande de sursis à exécution conserve son objet tant que la décision litigieuse n'a pas disparu de l'ordre juridique ou épuisé tous ses effets. Ainsi, l'exécution d'un arrêté d'expulsion ne fait pas obstacle à ce que son sursis à exécution soit prononcé dès lors que la décision produit toujours des effets en interdisant le retour de l'intéressé en France²⁰⁷⁴. De même, la lettre par laquelle le ministre de l'Intérieur accorde un sursis à l'étranger ne fait pas perdre son objet à la requête puisqu'elle n'a pas pour effet, ni d'ailleurs pour objet, de supprimer la mesure d'expulsion²⁰⁷⁵. En revanche, l'exécution d'un arrêté de reconduite conduit le juge du sursis à exécution à prononcer un non-lieu à statuer²⁰⁷⁶.

²⁰⁷² Article 40 de la **loi n° 2019-222 du 23 mars 2019** de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

²⁰⁷³ René **GARREC**, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif au référé devant les juridictions administratives*, n° 210, 2000, p. 17.

²⁰⁷⁴ **CE**, ass., 18 juin 1976, *Moussa Konaté*, n° 2714, Rec., p. 321 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, AJDA, 1976, p. 582.

²⁰⁷⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 23 mai 1980, *Gbedey*, n° 20199, Rec., tab., p. 821.

²⁰⁷⁶ **CE**, ass., 29 juin 1990, *Hablani*, n° 115970, Rec., p. 191 ; concl. Charles **DE LA VERPILLIÈRE**, RFDA, 1990, p. 543 ; note Olivier **DUGRIP**, D., 1991, p. 65 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 707 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 682.

758. La décision de la Commission de recours contre les refus de visa prive d'objet la demande de suspension de la décision initiale dès lors qu'elle s'y substitue²⁰⁷⁷. Il appartient en conséquence au requérant de renouveler ses conclusions aux fins d'annulation et de suspension²⁰⁷⁸.

759. C'est dans le contentieux de la rétention que le non-lieu à statuer a été le plus souvent opposé aux requérants désireux d'obtenir rapidement une décision du juge. En effet, si l'action isolée et immédiatement exécutoire de l'administration justifie pleinement l'intervention du juge administratif, le contrôle de son homologue judiciaire dans des délais brefs conduit généralement à le dessaisir. Ainsi, le litige perd son objet dès que le juge des libertés et de la détention s'est prononcé sur la prolongation de la rétention²⁰⁷⁹.

760. Parce que le référé-liberté a un objet plus large, l'exécution de la décision administrative n'emporte pas nécessairement que le juge prononce un non-lieu à statuer. Le Conseil d'État a ainsi accepté de connaître d'un arrêté de reconduite qui avait pourtant déjà épuisé ses effets²⁰⁸⁰. Cette solution pouvait être attendue. Si les procédures de suspension perdent logiquement leur objet lorsque la seule conséquence qu'elles peuvent emporter est devenue pratiquement inutile, le référé-liberté dote le juge de pouvoirs auxquels l'exécution de la décision administrative ne fait pas obstacle. Contrairement au référé-suspension, qui s'inscrit dans une logique d'excès de pouvoir, le référé-liberté saisit le juge d'une situation qu'il est chargé de résoudre, quand bien même l'action administrative serait juridiquement terminée.

761. Présomption d'urgence. – Le passage du critère du préjudice difficilement réparable à celui de l'urgence a conduit le juge à redéfinir les situations concernées par les procédures de référé. Dans une importante décision de section rendue le 14 mars 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Aneur*, le Conseil d'État a précisé, dans un *obiter dictum* très pédagogique,

²⁰⁷⁷ CE, juge des référés, 24 nov. 2005, *Mounir Jeddî*, n° 286733, Rec., tab., p. 910.

²⁰⁷⁸ CE, juge des référés, 20 juill. 2006, *Ndobo Leng*, n° 294741, Rec., tab., p. 895.

²⁰⁷⁹ CE, 1^{er} et 2^e, 15 mars 2002, *Ministre de l'Intérieur c. Benkbira*, n° 236539, Rec., tab., p. 773 ; concl. Isabelle DE SILVA, LPA, 20 déc. 2002, n° 254, p. 20.

²⁰⁸⁰ CE, juge des référés, 30 janv. 2009, *Benotsmane*, n° 324344, Rec., tab., p. 787.

que « l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision refusant la délivrance d'un titre de séjour, d'apprécier et de motiver l'urgence compte tenu de l'incidence immédiate du refus de titre de séjour sur la situation concrète de l'intéressé ; que cette condition d'urgence sera en principe constatée dans le cas d'un refus de renouvellement du titre de séjour, comme d'ailleurs d'un retrait de celui-ci ; que, dans les autres cas, il appartient au requérant de justifier de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure provisoire dans l'attente d'une décision juridictionnelle statuant sur la légalité de la décision litigieuse »²⁰⁸¹. La jurisprudence administrative, « d'une souplesse exemplaire »²⁰⁸², procède donc, à rebours de l'appréciation concrète de l'urgence qui constitue la règle²⁰⁸³, par présomption. C'est le cas lorsque les conséquences emportées par la décision administrative ne sont pas, ou difficilement, réversibles, ce qui recouvre plus ou moins les hypothèses visées par l'ancien sursis à exécution. Il faut pour cela que les implications juridiques de la décision soient en rapport avec les conséquences de fait invoquées par le requérant. Ainsi, le refus de délivrance d'une carte « vie privée et familiale » ne crée pas une situation d'urgence au regard du risque pour l'intéressé de voir son cursus interrompu dès lors que ce titre de séjour n'a pas pour objet la poursuite d'études²⁰⁸⁴.

762. C'est ainsi que l'expulsion d'un étranger crée, en principe, une situation d'urgence²⁰⁸⁵. Cette présomption peut bien sûr être renversée,

²⁰⁸¹ **CE**, sect., 14 mars 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Aueur*, n° 229773, Rec., p. 124 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, RFDA, 2001, p. 673 ; note Jean-Éric **MALABRE**, Gaz. pal., 2001, p. 845.

²⁰⁸² Nora **KADOUCI**, *L'application des référés administratifs en droit des étrangers*, thèse Paris XI, 2009, p. 132.

²⁰⁸³ **CE**, sect., 19 janv. 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815, Rec., p. 29 ; concl. Laurent **TOUVET**, RFDA, 2001, p. 378 ; **GACA**, 2022, n° 14, p. 276 ; note Noël **CHAHID-NOURAI**, Christian **LAHAMI-DEPINAY**, LPA, 12 fév. 2001, n° 30, p. 10 ; chron Pierre **COLLIN**, Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 2001, p. 150 ; obs. Christophe **GUETTIER**, RDP, 2002, p. 756 ; note Bertrand **SEILLER**, D., 2001, p. 1414 ; note Roland **VANDERMEEREN**, D., 2001, p. 2220.

²⁰⁸⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 3 nov. 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Oujoura*, n° 291066, Rec., tab., p. 897.

²⁰⁸⁵ **CE**, 1^{re} et 2^e, 26 sept. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Abd Nasser Mesbahi*, n° 231204, Rec., p. 428.

notamment si l'étranger fait l'objet d'une assignation à résidence probatoire²⁰⁸⁶. Dans cette hypothèse, l'exécution de l'expulsion est en effet tributaire de l'abrogation préalable de la mesure privative de liberté, elle-même subordonnée à l'existence de nouveaux faits. L'étranger ne saurait donc se prévaloir d'une atteinte grave et immédiate à sa situation²⁰⁸⁷. Surtout, l'appréciation globale de l'urgence conduit le juge à écarter l'urgence lorsque le comportement de l'étranger constitue une menace trop grave pour l'ordre public pour justifier son maintien, même temporaire, sur le territoire²⁰⁸⁸.

763. La procédure du référé-liberté connaît la présomption d'urgence dans des conditions moins favorables aux requérants. Il appartient ainsi à chaque requérant de démontrer que la décision ou les agissements contre lesquels il agit lui causent un préjudice grave et immédiat²⁰⁸⁹. Cela n'interdit pas à la jurisprudence de faire preuve d'un certain esprit de systématisation. L'essentiel des décisions d'éloignement sont ainsi considérées comme créant une situation d'urgence. C'est le cas de la décision de remise à un État étranger²⁰⁹⁰.

764. Le juge administratif se montre plus exigeant dans le contentieux de l'entrée sur le territoire, en particulier dans le contentieux du refus de visa. La simple impossibilité de rendre visite à sa famille ne constitue ainsi pas une situation d'urgence dès lors que rien n'empêche le voyage des intéressés vers le pays où réside l'étranger²⁰⁹¹ ou, de façon générale, que l'étranger ne se prévaut d'aucune circonstance particulière.

²⁰⁸⁶ Article L. 731-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 523-5].

²⁰⁸⁷ **CE**, 3^e et 8^e, 18 fév. 2008, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c. Bourakkadi Idrissi*, n° 306238, Rec., tab., p. 771 ; note Emmanuel **GLASER**, DA, 2008, n° 8-9, comm. n° 109.

²⁰⁸⁸ **CE**, 5^e, 6 sept. 2002, *M. X.*, n° 249386.

²⁰⁸⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 23 janv. 2004, *Koffi*, n° 257106, Rec., tab., p. 827.

²⁰⁹⁰ **CE**, juge des référés, 25 nov. 2003, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c. Nikoghosyan*, n° 261913, Rec., tab., p. 927 ; obs. Stéphane **GLOGOWSKI**, AJDA, 2004, p. 1198 ; **CE**, 2^e et 7^e, 30 juill. 2008, *M. et Mme Chernykhyanov*, n° 313767, Rec., tab., p. 775 ; **CE**, 4^e et 5^e, 17 mars 2010, *Larkhavi*, n° 332585, Rec., tab., p. 639.

²⁰⁹¹ **CE**, juge des référés, 5 mai 2004, *M. X.*, n° 267082.

765. Il faut noter que le comportement de l'étranger peut orienter l'appréciation du juge, en particulier lorsqu'il fait preuve d'un véritable manque de diligence²⁰⁹².

2. La neutralisation partielle du juge du provisoire par le jeu du recours parallèle

766. Exception parallèle et appel. – L'institution de la procédure juridictionnelle spéciale en matière de reconduite à la frontière a pu laisser planer le doute sur la recevabilité d'une demande de sursis à exécution formée au-delà de la première instance. En effet, si la question ne présentait guère de difficulté en première instance compte tenu de l'effet suspensif du recours, elle était plus substantielle lors de l'appel, qui s'organise sur ce point selon la procédure de droit commun. Le Conseil d'État, suivant en cela les conclusions de son commissaire du gouvernement qui ne voyait « *aucune raison de priver les justiciables de la garantie fondamentale constituée par le sursis à l'exécution, et ceci d'autant plus qu'il s'agit d'une matière touchant aux libertés individuelles* »²⁰⁹³, a dans un premier temps considéré que le contentieux spécial de la reconduite à la frontière n'excluait pas l'application du sursis à exécution à la décision administrative²⁰⁹⁴. Bien sûr, cela n'interdit pas de demander le sursis à exécution du jugement, y compris d'ailleurs lorsqu'il annule l'arrêté de reconduite²⁰⁹⁵.

767. Cette position a évolué sous l'empire de la loi du 30 juin 2000. Saisi d'un référé-suspension dirigé contre un arrêté de reconduite qui n'avait pas été annulé en première instance, le Conseil d'État a jugé que le législateur avait entendu exclure ce type d'acte du champ de cette

²⁰⁹² **CE**, juge des référés, 17 mai 2004, *M. X.*, n° 267427.

²⁰⁹³ Charles **DE LA VERPILLIÈRE**, « La décision de reconduite à la frontière et le sursis à exécution », concl. sous **CE**, ass., 29 juin 1990, *Engin*, n° 115900, Rec., p. 190 et **CE**, ass., 29 juin 1990, *Hablani*, n° 115970, Rec., p. 191, RFDA, 1990, p. 543.

²⁰⁹⁴ **CE**, ass., 29 juin 1990, *Engin*, n° 115900, Rec., p. 190 ; concl. Charles **DE LA VERPILLIÈRE**, RFDA, 1990, p. 543 ; note Olivier **DUGRIP**, D., 1991, p. 65 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 707 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 682 ; **CE**, prés. sect., 31 oct. 1990, *Nkodia*, n° 119996, Rec., tab., p. 778.

²⁰⁹⁵ **CE**, prés. sect., 13 fév. 1991, *Préfet des Yvelines c. Mme Tréheux*, n° 122041, Rec., tab., p. 945.

procédure, sans pour autant faire obstacle à ce que le requérant demande le sursis à exécution du jugement concerné²⁰⁹⁶. La solution repose sur l'idée selon laquelle, en enfermant l'appel dans un délai raccourci d'un mois, le législateur a entendu que le juge statue dans de brefs délais, de sorte que la voie du référé-suspension ne présente plus d'utilité.

768. Ce raisonnement est assez peu convaincant. En effet, la seule circonstance que le juge d'appel statue dans de brefs délais, qui n'est d'ailleurs pas prévue par les textes mais résulte simplement de l'esprit de la procédure, ne met pas l'étranger à l'abri d'un éloignement rapide. Certes, il est assez classique que le juge administratif apprécie l'urgence à l'aune de sa propre réactivité et refuse de statuer en référé lorsqu'il sait que le recours au fond sera jugé dans un délai suffisamment bref pour éviter le préjudice allégué. Cette approche finaliste de l'urgence²⁰⁹⁷ ne trouve cependant guère à s'appliquer ici, car le juge n'a aucune certitude que l'administration ne procédera pas à l'éloignement de l'étranger avant qu'il se soit prononcé sur l'appel interjeté. Cela ne signifie pas que la décision *Djelida* est dépourvue de logique. Simplement, elle devrait plutôt reposer sur la possibilité ouverte à l'intéressé d'obtenir le sursis à exécution du jugement qui lui porte préjudice, motif présenté comme surabondant par le Conseil d'État alors qu'il devrait plutôt être perçu comme déterminant. D'ailleurs, si les conditions de l'appel étaient telles qu'elles rendraient la suspension inutile, le même raisonnement serait transposable au sursis à exécution, ce qui n'est pas le cas.

769. Exception parallèle et recours suspensif. – Lorsque le juge de première instance n'a pas statué, la situation est en apparence beaucoup plus simple. En effet, du moment que le requérant bénéficie de l'effet suspensif du recours pour excès de pouvoir qu'il peut introduire, il n'est

²⁰⁹⁶ **CE**, 1^{re} et 2^e, 30 juill. 2003, *Djelida*, n° 256600, Rec., p. 362.

²⁰⁹⁷ **CE**, juge des référés, 28 fév. 2003, *Commune de Pertuis*, n° 254411, Rec., p. 68 ; **GACA**, 2022, n° 16, p. 320 ; note Antoine **BRÉAL**, Paul **CASSIA**, AJDA, 2003, p. 1171.

pas recevable à demander au juge des référés de suspendre l'arrêté, tant via le référé-suspension²⁰⁹⁸ que par le référé-liberté²⁰⁹⁹.

770. L'obstacle ainsi posé ne s'applique bien sûr que pour autant que la décision fasse effectivement l'objet d'un recours suspensif. Ainsi, la décision fixant le pays de destination est justiciable d'une procédure de référé lorsque l'arrêté de reconduite à la frontière n'a pas été contesté ou que sa contestation n'a pas permis de trancher les points litigieux qui la concernent²¹⁰⁰.

771. Il en va de même d'un refus de séjour²¹⁰¹. La solution est logique puisque, même si le refus de séjour ne peut conduire à l'éloignement de l'étranger sans qu'il ait bénéficié d'un recours suspensif, il affecte directement les droits que l'étranger pourrait tirer d'un séjour régulier en France. Les décisions d'éloignement prises en Guyane, parce qu'elles ne bénéficient pas de l'effet suspensif du recours, sont susceptibles d'être exécutées à tout moment et créent donc une situation d'urgence²¹⁰², de même, depuis 2014²¹⁰³, qu'à Mayotte²¹⁰⁴. Le refus du préfet d'admettre au séjour un demandeur d'asile, même s'il a pour effet de priver d'effet suspensif le recours introduit devant la Cour, ne produit pas d'effet sur son droit au séjour jusqu'à ce qu'une obligation de quitter le territoire soit édictée et ne crée donc pas, sauf circonstances particulières, de situation d'urgence²¹⁰⁵.

²⁰⁹⁸ **CE**, juge des référés, 26 janv. 2001, *Gunes*, n° 229565, Rec., p. 38 ; **CE**, sect., 14 mars 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Ameur*, n° 229773, Rec., p. 124; concl. Isabelle **DE SILVA**, RFDA, 2001, p. 673 ; note Jean-Éric **MALABRE**, Gaz. pal., 2001, p. 845.

²⁰⁹⁹ **TA** Lyon, 20 juill. 2001, *Yaya*, n° 0103427 ; **CE**, juge des référés, 29 sept. 2004, *Préfet de la Marne*, n° 272552, Rec., tab., p. 815.

²¹⁰⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 14 oct. 2002, *Yediayli*, n° 243938, Rec., tab., p. 777.

²¹⁰¹ **CE**, 2^e et 7^e, 28 nov. 2007, *Towo Menjaden*, n° 305285, Rec., tab., p. 881.

²¹⁰² **CE**, 2^e et 7^e, 9 nov. 2011, *Roopchan*, n° 346700, Rec., tab., p. 963.

²¹⁰³ Article 2 de l'**ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014** portant extension et adaptation à Mayotte du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²¹⁰⁴ **CE**, 9^e et 10^e, 22 juillet 2015, *Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et autres*, n° 381550, Rec., tab., p. 711 ; note Mattias **GUYOMAR**, Gaz. pal., 26 nov. 2015, n° 329-330, p. 29.

²¹⁰⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 20 fév. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Mlle Anyamvu*, n° 353150, Rec., tab., p. 585.

772. Exception de recours parallèle et privation de liberté. – Le Conseil d'État a considéré, dans une décision *M. Bashardost*²¹⁰⁶, que la procédure de contestation de la rétention introduite par la loi du 16 juin 2011 était exclusive des référés d'urgence. Cette solution n'avait rien d'évident car, comme le relevait Mme Suzanne von Coester dans ses conclusions contraires, il est « *paradoxal que ce soit précisément dans une situation de privation de liberté à raison d'une décision administrative que les intéressés se voient privés du recours au référé-liberté* »²¹⁰⁷. Il est vrai que les conditions de contestation en rétention sont suffisamment difficiles pour ne pas imposer au requérant d'opérer le bon choix parmi les voies de recours qu'il peut se croire recevable à exercer. La difficulté vient de ce que, compte tenu de la brièveté du délai ouvert pour recourir contre la décision de rétention - quarante-huit heures -, l'étranger qui s'engagerait à tort dans une procédure de référé-liberté perdrait de fait toute possibilité de réorienter ensuite sa requête vers le juge du fond : le temps que son recours soit examiné, il sera forclos. Le paradoxe est d'autant plus grand que, d'une part, la procédure prévue par le Code²¹⁰⁸ n'était pas parfaitement comparable au bénéfice que pouvait tirer l'étranger de l'exercice d'un référé-liberté, car le recours au fond n'était suspensif que de la mesure d'éloignement et non de la décision de rétention, directement exécutoire. D'autre part, comme le relevaient les conclusions, les travaux préparatoires de la loi du 16 juin 2011 laissent clairement transparaître que la possibilité d'exercer un référé-liberté n'était pas affectée par le nouveau mécanisme procédural. Le ministre de l'Immigration affirmait en effet : « *En tout état de cause, la protection des libertés n'est pas absente pendant le délai initial de cinq jours de rétention administrative. Le juge administratif pourra être saisi par la voie du référé-liberté, ce qui est fondamental s'il y a matière à contester la rétention en raison d'une atteinte grave à la liberté individuelle. Le juge administratif est, aujourd'hui plus encore qu'hier, juge de la protection des libertés face à la puissance publique. Le référé-liberté pourra ainsi être l'outil permettant, en cas d'illégalité grave – et seulement dans ce cas –, soit de façon exceptionnelle, de mettre fin à la rétention administrative décidée par l'administration.* »²¹⁰⁹.

²¹⁰⁶ **CE**, sect., 30 déc. 2013, *M. Bashardost*, n° 367533, Rec., p. 364 ; obs. Lucienne **ERSTEIN**, JCP A, 2014, actu. n° 68 ; note Gaëlle **MARTI**, JCP A, 2014, comm. n° 2368.

²¹⁰⁷ Suzanne **VON COESTER**, concl. sous **CE**, sect., 30 déc. 2013, *M. Bashardost*, n° 367533, Rec., p. 364, inédites.

²¹⁰⁸ Articles L. 614-7 et suivants du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-1 III].

²¹⁰⁹ Éric **BESSON**, J.O. A.N., 7 oct. 2010, n° 85, p. 6670.

773. Ces objections n'ont pas retenu le Conseil d'État. Le système alternatif conduisait à laisser subsister en parallèle des voies de recours qui, sans avoir exactement les mêmes effets, sont communément traversées par une logique d'urgence qui offre au justiciable l'assurance raisonnable que son litige sera promptement résolu. Sans doute le juge administratif s'est-il montré sensible au risque de contournement du juge du fond par la procédure du référé-liberté, alors que les différences de protection ne sont pas insurmontables. Cette règle s'applique à toutes les mesures d'éloignement qui s'accompagnent d'une mesure de rétention ou d'assignation à résidence, comme la décision de réadmission²¹¹⁰. La loi du 7 mars 2016 n'a pas modifié la position du juge. Certes, la question est moins prégnante en cas de rétention compte tenu de la compétence accordée à l'autorité judiciaire²¹¹¹. L'assignation à résidence demeure toutefois concernée par la jurisprudence *Basbardost*. Ainsi, lorsque la privation de liberté succède à la mesure d'éloignement, l'étranger peut contester son assignation à résidence devant le juge du fond, qui ne peut pas annuler la décision d'éloignement mais peut, en cas de changement de circonstances de fait, enjoindre à l'administration de réexaminer la situation de l'intéressé. Il s'ensuit que la procédure organisée par le Code des étrangers fait, en principe, obstacle à l'exercice d'un référé²¹¹².

774. Exception de recours parallèle et exécution tardive de la décision. – La rigueur de ces solutions est tempérée par la possibilité de former un référé au stade de l'exécution des actes concernés. En principe, les mesures d'exécution d'une mesure d'éloignement ne constituent pas des décisions administratives distinctes et ne peuvent donc faire l'objet d'un référé. Toutefois, le Conseil d'État a admis la possibilité contraire dans le cas « *où les mesures par lesquelles il est procédé à l'exécution d'un APRF comportent des effets qui, par suite de la survenance d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait ayant pour conséquence de faire obstacle à la mesure d'éloignement ou au renvoi de l'intéressé vers un pays déterminé, excèdent le cadre qu'implique normalement leur mise à exécution* »²¹¹³. Sur ce fondement, le juge

²¹¹⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 6 oct. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Duraki*, n° 381573, Rec., tab., p. 704 ; note Paul **KLÖTGEN**, Rev. crit. DIP, 2015, p. 355 ; obs. Élise **LANGELIER**, JCP A, 2014, n° 42, actu. n° 811.

²¹¹¹ Voir *supra* n° 127 et s.

²¹¹² **CE**, juge des référés, 8 mars 2016, *Mme Larhouati*, n° 397206, Rec., tab., p. 792.

²¹¹³ **CE**, 4^e et 6^e, 21 nov. 2001, *Zbary*, n° 238214, Rec., p. 563.

administratif a par exemple suspendu l'éloignement d'un étranger qui, destinataire de deux arrêtés identiques, avait obtenu l'annulation du premier²¹¹⁴. Certes, la disparition du premier acte était sans incidence sur la légalité du second, mais elle constituait un changement de circonstances de nature à obliger l'administration à réexaminer la situation de l'intéressé. Le Conseil d'État a également pu enjoindre à l'administration, alors pourtant qu'un recours au fond avait été exercé et rejeté, de réexaminer la situation d'un étranger au regard de son état de santé révélé par un examen médical postérieur²¹¹⁵. L'absence de détérioration de l'état de santé ne constitue en revanche pas un changement de nature à justifier l'intervention du juge des référés²¹¹⁶. « *Véritable atout pour l'étranger* »²¹¹⁷, la faculté de saisir le juge des référés au stade de l'exécution de la mesure permet de compléter l'édifice juridictionnel en assurant que la protection offerte par la procédure de jugement au fond n'étouffe pas, par son exclusivité, les garanties offertes par le droit commun du contentieux administratif.

775. Le seul écoulement du temps peut conduire le juge à considérer que la mise en œuvre de l'exécution révèle une nouvelle décision susceptible de faire l'objet d'un recours. C'est par exemple le cas d'un arrêté d'expulsion exécuté huit ans après le rejet définitif du recours pour excès de pouvoir intenté à son encontre²¹¹⁸.

776. Le contentieux de l'extradition a été soumis à une jurisprudence mouvante. Initialement, le Conseil d'État jugeait que les affirmations de l'administration selon lesquelles le décret d'extradition litigieux ne serait, conformément à l'usage, pas exécuté avant l'épuisement des voies de recours, n'étaient pas de nature à faire obstacle à ce que la suspension soit

²¹¹⁴ **CE**, juge des référés, 14 janv. 2005, *Mme Luzeyido Bondo*, n° 276123, Rec., tab., p. 915 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2005, p. 1360 ; note Vincent **TCHEN**, DA, 2005, n° 5, comm. n° 68.

²¹¹⁵ **CE**, juge des référés, 11 juin 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Khizaneishvili*, n° 390704, Rec., tab., p. 710 ; note Laetitia **FERMAUD**, AJDA, 2015, p. 2042.

²¹¹⁶ **CE**, juge des référés, 8 mars 2016, *Mme Larbouati*, n° 397206, Rec., tab., p. 792.

²¹¹⁷ Laetitia **FERMAUD**, « Le référé-liberté ouvert en cas de rétention administrative ou d'assignation à résidence », AJDA, 2015, p. 2046.

²¹¹⁸ **CE**, juge des référés, 10 avr. 2009, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c/ Beddiaf*, n° 326863, Rec., tab., p. 781 ; note Jacobo **RÍOS RODRÍGUEZ**, AJDA, 2009, p. 1559.

ordonnée par la voie du référé-suspension²¹¹⁹ ou du référé-liberté²¹²⁰. Cette position n'a pas survécu à la constance des pratiques de l'autorité administrative. Constatant que l'État n'exécutait concrètement pas ses décisions d'extradition avant que tous les recours formés à leur encontre aient été rejetés, le juge administratif a considéré que la condition d'urgence n'était plus remplie, ni pour le référé-suspension²¹²¹, ni pour le référé-liberté²¹²². Évidemment, la consécration récente du caractère véritablement suspensif du recours²¹²³ pérennise ces solutions.

777. L'exception de recours parallèle constitue un frein naturel au développement des procédures de référé dans les contentieux des étrangers, ce qui a pu amener plusieurs auteurs à proposer son abandon²¹²⁴ ou à envisager une fusion des voies de recours au profit d'un référé-liberté suspensif²¹²⁵. Il est possible de ne pas souscrire à ces conclusions. D'une part, l'exception de recours parallèle a le mérite de constituer un principe organisateur de la procédure juridictionnelle. En cloisonnant les différentes voies de recours, la règle s'assure de leur lisibilité et permet d'éviter que ne se développe entre elles une concurrence incontrôlée. Au fond, la justification de l'exception de recours parallèle réside dans l'idée que le législateur et le juge doivent demeurer maîtres de l'architecture processuelle. Les voies de recours sont gouvernées par un principe d'indisponibilité qui fait obstacle à ce que le justiciable puisse à loisir naviguer entre elles.

778. D'autre part, il ne faut pas surestimer l'intérêt des procédures de référé, et notamment du référé-liberté, qui ne sont que des procédures palliatives. Certes, le juge du fond ne dispose pas des mêmes pouvoirs que

²¹¹⁹ CE, juge des référés, 4 sept. 2001, *Gelli*, n° 237106, Rec., tab., p. 997 ; CE, juge des référés, 8 fév. 2005, *M. Cergan*, n° 277219.

²¹²⁰ CE, juge des référés, 29 juill. 2003, *Pegini*, n° 258900, Rec., p. 344.

²¹²¹ CE, juge des référés, 27 avr. 2009, *Margaryan*, n° 326944 ; CE, juge des référés, 13 déc. 2012, *Rush*, n° 364181 ; CE, juge des référés, 30 août 2013, *Monteiro Pina Vieira*, n° 371526 ; CE, juge des référés, 19 juin 2014, *Belka*, n° 381358.

²¹²² CE, juge des référés, 19 juill. 2012, *Todorovic*, n° 361143.

²¹²³ CE, 2^e et 7^e, 31 déc. 2020, *M. Compaoré*, n° 439436, Rec., tab., p. 559 ; concl. Guillaume ODINET, AJDA, 2021, p. 512.

²¹²⁴ Gwénaél LE DÛ, *La protection des étrangers par le référé-liberté*, thèse Paris II, 2019, p. 346, n° 1159.

²¹²⁵ Antoine LABELLE, *L'effet suspensif en contentieux des étrangers*, thèse Rouen, 2021, p. 245, n° 249.

le juge des référés, qui statue comme juge du plein contentieux. Toutefois, outre que ces pouvoirs n'échappent pas à de profondes mutations qui tendent à amenuiser l'écart qui les sépare²¹²⁶, les bénéfiques d'un recours au fond ne doivent pas être négligés. Bien sûr, nul n'imagine guère qu'une modification aussi profonde de la procédure contentieuse se déploierait à droit constant et il est certain que le référé-liberté, s'il était amené à se substituer à des recours au fond, se présenterait sous une forme différente.

B | L'appréciation exigeante des conditions matérielles

779. La seule caractérisation de l'urgence ne saurait naturellement suffire à justifier l'intervention du juge des référés. Logiquement, celle-ci est subordonnée à l'existence d'une atteinte plus ou moins importante, plus ou moins certaine, à la légalité (1.). Cet examen se cumule parfois avec l'exigence d'une atteinte à certains droits spécifiques (2.).

1. L'approche plus ouverte des atteintes à la légalité

780. Sursis à exécution et moyen sérieux. – Sous le régime du sursis à exécution, le juge est très exigeant sur l'illégalité alléguée. Si le moyen doit en théorie être simplement sérieux, la jurisprudence administrative a une interprétation restrictive de ce critère et considère qu'un moyen n'est sérieux que s'il est fondé. Ainsi, « le Conseil d'État n'ordonne le sursis que s'il est à ce moment convaincu du bien-fondé de la requête »²¹²⁷. L'absence de réelle motivation de ces décisions rend difficile la systématisation des solutions qu'elles contiennent. Le moyen a pu être jugé sérieux lorsqu'un arrêté d'expulsion repose sur des faits matériellement inexacts²¹²⁸ ou est entaché d'erreur manifeste d'appréciation²¹²⁹.

781. Le juge peut parfois se contenter d'un simple doute, lorsqu'il est suffisamment prononcé. Ainsi, le Conseil d'État a suspendu un refus de réimmatriculation consulaire opposé à un individu qui déclarait posséder

²¹²⁶ Voir *infra* n° 1351 et s.

²¹²⁷ Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, tome 1, rééd., Dalloz, 2007, p. 926.

²¹²⁸ CE, 2^e et 6^e, 4 fév. 1981, *Benghezal*, n° 23491, Rec., tab., p. 852.

²¹²⁹ CE, ass., 8 déc. 1978, *El Kaamouchi*, n° 09105, Rec., p. 501.

la nationalité française, alors que sa situation était suffisamment incertaine pour justifier une question préjudicielle à l'autorité judiciaire²¹³⁰.

782. Assouplissement. – L'avènement du référé-suspension a fait évoluer l'exigence d'un moyen sérieux vers celle d'un moyen de nature à faire naître un doute sérieux. Il ne suffit bien sûr pas de présenter au juge une argumentation astucieuse pour créer un doute propre à justifier la suspension de la décision²¹³¹. En revanche, la nature de l'illégalité importe peu. Un vice de procédure peut ainsi tout autant conduire le juge à suspendre une décision²¹³² qu'une erreur de qualification juridique des faits²¹³³. La formulation des motifs caractérisant le doute sérieux ne s'éloigne pas toujours d'un examen classique de la légalité de l'acte. Ainsi le juge des référés n'hésite pas à qualifier une atteinte excessive au respect de la vie familiale de l'étranger²¹³⁴.

783. Atteinte grave et manifestement illégale. – Les conditions du référé-liberté sont logiquement plus draconiennes, l'article L. 521-2 du Code de justice administrative ne visant que l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il s'agit en effet de réserver l'intervention du juge des référés aux situations les plus graves.

784. En revanche, l'exigence d'une illégalité manifeste ne permet en principe pas au juge des référés de trancher les questions complexes et d'apporter une solution à un problème qui n'a pas déjà été résolu par la jurisprudence du juge du fond²¹³⁵.

²¹³⁰ CE, 7^e et 10^e, 25 mars 1994, *Gueye*, n° 147787, Rec., p. 160.

²¹³¹ CE, 2^e et 7^e, 2 oct. 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mme Kanoute, épouse Touré*, n° 288582, Rec., tab., p. 897.

²¹³² CE, 2^e et 7^e, 30 juill. 2008, *M. et Mme Chermukhanov*, n° 313767, Rec., tab., p. 775.

²¹³³ CE, 2^e et 7^e, 2 oct. 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mme Kanoute, épouse Touré*, n° 288582, Rec., tab., p. 897.

²¹³⁴ CE, juge des référés, 23 déc. 2003, *Boutaleb*, n° 262081.

²¹³⁵ CE, 9^e et 10^e, 9 mars 2005, *Moinuddin*, n° 274509, Rec., tab., p. 921 ; concl. Francis DONNAT, AJDA, 2005, p. 1302 ; note Francis DONNAT, DA, 2005, n° 5, comm. n° 69.

2. L'effectivité des référés à travers la fondamentalisation des contentieux des étrangers

785. Référé-liberté. – Tous les contentieux des étrangers mettent en œuvre des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. Dans l'une des premières décisions rendues en matière de référé-liberté, *Mme Hyacinthe*²¹³⁶, le Conseil d'État a consacré le droit d'asile comme une liberté fondamentale en considérant que « *la notion de liberté fondamentale au sens où l'a entendue le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers* ». Le droit de demander l'asile a surtout été mobilisé contre les refus d'entrée en France avant l'institution du recours spécial en 2007²¹³⁷, contre les refus d'admission²¹³⁸ et dans le contentieux des conditions matérielles d'accueil²¹³⁹. Ce dernier a fait l'objet d'une jurisprudence abondante relative à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Le juge administratif, soucieux de ne pas faire exiger l'impossible de l'administration, a considéré que la qualification d'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile impliquait qu'elle entraîne

²¹³⁶ **CE**, juge des référés, 12 janv. 2001, *Mme Hyacinthe*, n° 229039, Rec., p. 12 ; note Johann **MORRI**, Serge **SLAMA**, AJDA, 2001, p. 589.

²¹³⁷ **CE**, juge des référés, 11 mai 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mlle Issandja*, n° 293061, Rec., tab., p. 898.

²¹³⁸ **CE**, juge des référés, 31 déc. 2009, *Mme Djamaldaeva épouse Souleymanova et Souleymanov*, n° 334865, Rec., tab., p. 789 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2010, p. 2868 ; chron. Aude **BOUVERESSE**, Jean-Philippe **KOVAR**, Dominique **RITLENG**, RTD eur., 2010, p. 453 ; chron. Laure **CLÉMENT-WILZ**, Francesco **MARTUCCI**, Coralie **MAYEUR-CARPENTIER**, RFDA, 2011, p. 377.

²¹³⁹ **CE**, juge des référés, 23 mars 2009, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Gaghiév et Mme Gaghieva*, n° 325884, Rec., tab., p. 788 ; **CE**, juge des référés, 17 sept. 2009, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Mlle Salab*, n° 331950, Rec., p. 354 ; **CE**, juge des référés, 13 août 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Nzuzi*, n° 342330, Rec., p. 640 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2010, p. 2868 ; chron. Laure **CLÉMENT-WILZ**, Francesco **MARTUCCI**, Coralie **MAYEUR-CARPENTIER**, RFDA, 2011, p. 377.

des conséquences particulièrement graves pour l'étranger, notamment liées à son état de santé et à sa situation familiale, et devait s'apprécier « *en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente* »²¹⁴⁰. Les solutions retenues laissent entrevoir « *une terre de contrastes* »²¹⁴¹ en ce qu'elles cherchent à garantir une protection complète du droit d'asile sans nier pour autant les contraintes matérielles avec lesquelles l'administration doit composer.

786. Cela a conduit le Conseil d'État à ordonner à l'administration de procéder au logement d'un couple de demandeurs d'asile et de leur fils de quatre ans²¹⁴² ou d'un étranger souffrant de lésions neurologiques²¹⁴³. En revanche, un étranger jeune, seul et en bonne santé aura peu de chance de succès devant le juge des référés²¹⁴⁴. Bien entendu, cela ne s'applique qu'aux étrangers qui n'ont pas été définitivement déboutés de leur demande²¹⁴⁵. Dès lors que le juge des référés se prononce au regard de la situation de fait à la date à laquelle il statue, les éventuels retards de l'administration ou difficultés que l'étranger a pu rencontrer sont sans incidence sur la violation du droit d'asile à partir du moment où il bénéficie du dispositif d'accueil²¹⁴⁶.

787. Les recours contre les décisions de transfert ont semblé plus délicats à accepter. Dans un premier temps, la jurisprudence a déduit « *de l'adhésion à l'Union européenne et à plusieurs instruments de protection des droits fondamentaux une forme de présomption de capacité irréfragable à traiter efficacement*

²¹⁴⁰ **CE**, juge des référés, 27 oct. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. M. et Mme Veseli*, n° 343898, Rec., tab., p. 641.

²¹⁴¹ Caroline **BOYER-CAPELLE**, « Le juge administratif et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile - Entre protection et pragmatisme », JCP G, 2013, n° 17, doct. n° 483.

²¹⁴² **CE**, juge des référés, 27 oct. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. M. et Mme Veseli*, n° 343898, Rec., tab., p. 641.

²¹⁴³ **CE**, juge des référés, 22 nov. 2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Sonko*, n° 344373, Rec., tab., p. 641.

²¹⁴⁴ **CE**, juge des référés, 19 nov. 2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Panokheel*, n° 344286, Rec., p. 446 ; note Christophe **POULY**, Serge **SLAMA**, D., 2010, p. 2918.

²¹⁴⁵ **CE**, juge des référés, 28 oct. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. M. et Mme Yousoupov*, n° 343893, Rec., tab., p. 641.

²¹⁴⁶ **CE**, juge des référés, 25 janv. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Chakraborty*, n° 345800, Rec., p. 14.

les demandes d'asile »²¹⁴⁷ et jugé inopérants les moyens tendant à regarder une décision de transfert comme une atteinte grave au droit d'asile²¹⁴⁸. Cette position monolithique ne pouvait subsister longtemps, en particulier dans un contexte de graves défaillances de certains États membres, en particulier la Grèce²¹⁴⁹. Dans un second temps, tout en refusant de considérer qu'une atteinte grave au droit d'asile pouvait résulter de documents généraux sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans un État membre, le Conseil d'État a admis que les requérants puissent faire état des difficultés personnelles qu'ils auraient rencontrées dans le traitement de leur dossier²¹⁵⁰.

788. Sur le fondement de la liberté d'aller et venir, la jurisprudence a pu censurer certains comportements de l'administration, comme le fait de laisser croire pendant plus de deux ans à un étranger qu'un titre de séjour lui serait délivré²¹⁵¹. Son corollaire, le droit de sortir du territoire, implique que l'administration ne retienne pas le passeport au-delà de la durée nécessaire à ses besoins²¹⁵².

789. De manière plus transversale, le Conseil d'État a considéré que l'exécution d'un arrêté d'expulsion malgré la demande de la Cour EDH d'y surseoir constituait, en l'absence d'exigence impérieuse pour l'ordre public ou d'un obstacle objectif, une atteinte grave et manifestement illégale au droit au recours²¹⁵³. C'est également le cas d'un refus de visa

²¹⁴⁷ Vincent **TCHEN**, « La coopération communautaire en matière d'examen des demandes d'asile », DA, 2010, n° 7, comm. n° 112.

²¹⁴⁸ **CE**, juge des référés, 30 sept. 2009, *M. A.*, n° 332310 ; **CE**, juge des référés, 11 janv. 2010, *M. et Mme A.*, n° 335277.

²¹⁴⁹ **Cour EDH**, GC., 21 janv. 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09.

²¹⁵⁰ **CE**, juge des référés, 1^{er} mars 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 336857 ; **CE**, juge des référés, 20 mai 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. M. et Mme Othman*, n° 339478, Rec., tab., p. 639 ; note Philippe **MOURON**, LPA, 2 août 2010, n° 152, p. 15 ; note Vincent **TCHEN**, DA, 2010, n° 7, comm. n° 112.

²¹⁵¹ **CE**, juge des référés, 12 nov. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mlle Zhor Bechar*, n° 239794, Rec., tab., p. 988.

²¹⁵² **CE**, juge des référés, 8 nov. 2001, *Yılmaz Kağısızı*, n° 239734, Rec., p. 545 ; **CE**, juge des référés, 6 juin 2006, *Mme Anfian et Mlle Hassani*, n° 294505, Rec., p. 279.

²¹⁵³ **CE**, juge des référés, 30 juin 2009, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c. Beghal*, n° 328879, Rec., p. 240.

opposé à une ressortissante étrangère convoquée à des examens médicaux par le juge judiciaire²¹⁵⁴, ou à une instance de divorce²¹⁵⁵.

790. Le droit de mener une vie familiale normale constituée, sans que cela surprenne, une liberté fondamentale²¹⁵⁶.

791. Référé-mesures utiles. – Le juge du référé-mesures utiles est progressivement devenu un acteur incontournable des contentieux des étrangers. Permettant, en cas d'urgence, d'« ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative »²¹⁵⁷, le référé-mesures utiles permet de surmonter l'inertie de l'État en sollicitant du juge qu'il lui ordonne de prendre des mesures positives. La procédure permet par ailleurs à l'administration de faire prononcer par le juge des mesures qu'elle ne pourrait prendre elle-même.

792. Fixation de rendez-vous. – La problématique, relativement récente, de la fixation des rendez-vous en préfecture est une bonne illustration du développement du référé-mesures utiles dans les contentieux des étrangers. Le Conseil d'État a reconnu, à l'été 2020, que les étrangers pouvaient demander au juge des référés qu'il ordonne à l'administration de leur fixer un rendez-vous²¹⁵⁸ ou d'avancer celui dont la date avait été placée à un horizon trop lointain²¹⁵⁹.

793. Les défaillances récurrentes des outils numériques de prise de rendez-vous accentuent le phénomène. Lorsque les formalités doivent être remplies en ligne, l'étranger peut solliciter du juge des référés qu'il ordonne à l'administration de lui fixer un rendez-vous s'il démontre « *n'avoir pu les accomplir, notamment lorsque le site ne permet pas de sélectionner la catégorie de titre à*

²¹⁵⁴ **CE**, juge des référés, 4 mars 2010, *Mme Soignet et Mlle Belezou*, n° 336700, Rec., tab., p. 900.

²¹⁵⁵ **CE**, juge des référés, 18 sept. 2008, *Benzjineb*, n° 320384, Rec., tab., p. 766.

²¹⁵⁶ **CE**, sect., 30 oct. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Tliba*, n° 238211, Rec., p. 523 ; chron. Pierre **COLLIN**, Mattias **GUYOMAR**, *AJDA*, 2001, p. 1054.

²¹⁵⁷ Article L. 521-3 du **Code de justice administrative**.

²¹⁵⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Bhiri*, n° 435594, Rec., tab., p. 780.

²¹⁵⁹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, *DA*, 2020, n° 11, comm. n° 47.

laquelle la demande doit être rattachée, ce dysfonctionnement ayant été constaté à l'occasion de plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine »²¹⁶⁰.

794. L'urgence est présumée dans le cas d'une demande de renouvellement d'un titre de séjour. Dans les autres hypothèses, il appartient au juge de se prononcer au regard de l'ensemble des circonstances. Le fait que l'étranger soit destinataire d'une obligation de quitter le territoire à laquelle il n'a pas déféré peut – c'est logique – être pris en compte à cet égard²¹⁶¹.

795. Ce contentieux présente un caractère systémique d'autant plus renforcé que les étrangers sont naturellement conduits à réitérer leur demande auprès du tribunal dans l'espoir que l'écoulement du temps caractérise mieux l'urgence de sa situation. Le rejet d'une demande ne clôt donc pas le litige mais ne fait que le repousser jusqu'à ce que le requérant revienne devant le juge. Une telle pratique ne peut – heureusement – pas être évitée par la menace d'une amende pour recours abusif²¹⁶².

796. Expulsion des centres d'hébergement. – L'encombrement des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile a naturellement généré un important contentieux dont le juge des référés a été saisi. Initialement, en dépit de la position exprimée par certains tribunaux administratifs²¹⁶³, le Conseil d'État jugeait que l'expulsion d'un étranger d'un centre d'hébergement relevait exclusivement de la compétence du juge judiciaire²¹⁶⁴.

797. La loi du 29 juillet 2015 a renversé cette solution en prévoyant explicitement que l'administration pouvait saisir le président du tribunal administratif dans les conditions de l'article L. 521-3 du Code de justice

²¹⁶⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A.*, n° 453391, Rec., tab.

²¹⁶¹ **CE**, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A.*, n° 453391, Rec., tab.

²¹⁶² **CE**, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A.*, n° 453391, Rec., tab.

²¹⁶³ Sandrine **MAZETIER**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république de sur le projet de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile*, 2014, n° 2407, p. 286.

²¹⁶⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 11 mai 2015, *M. et Mme Nrecaj*, n° 384957, Rec., tab., p. 603 ; obs. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2016, p. 336.

administrative afin d'obtenir que l'expulsion de l'étranger soit ordonnée²¹⁶⁵. À cette occasion, le législateur s'est essayé à justifier le choix de l'ordre administratif par l'application des critères prétoriens du contrat administratif, qui visent pourtant à pallier l'indétermination de la loi : « *le [centre d'accueil] agit pour le compte de l'État dans le cadre d'une mission de service public ; le contrat de séjour conclu entre le gestionnaire et l'occupant est un contrat exorbitant du droit commun reprenant les stipulations de la convention de droit public signée entre l'État et le gestionnaire du centre, qui ne saurait être assimilé à un bail de location privée* »²¹⁶⁶. En vérité, le choix du référé-mesures utiles tient avant tout à la célérité recherchée par le législateur et à une préférence marquée par rapport à la solution de « *l'expulsion locative, avec les délais que cela suppose* »²¹⁶⁷. Dans son projet de loi initial, le Gouvernement avait d'ailleurs prévu de dispenser le juge de l'examen de la condition d'urgence normalement requise²¹⁶⁸.

798. Le Conseil d'État a tiré les conséquences de cette évolution législative en jugeant, dans quatre décisions rendues le 21 avril 2017, que, « *saisi par le préfet d'une demande tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion d'un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile d'un demandeur d'asile dont la demande a été définitivement rejetée, le juge des référés du tribunal administratif y fait droit dès lors que la demande d'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse et que la libération des lieux présente un caractère d'urgence et d'utilité* »²¹⁶⁹. Le juge peut également être saisi par l'administration afin de faire procéder à l'expulsion d'un étranger qui aurait gravement manqué au règlement intérieur de son lieu d'hébergement²¹⁷⁰.

²¹⁶⁵ Article 23 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile ; article L. 552-15 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 744-5].

²¹⁶⁶ Sandrine **MAZETIER**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république de sur le projet de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile*, 2014, n° 2407, p. 301.

²¹⁶⁷ Sandrine **MAZETIER**, J.O. A.N., 12 déc. 2014, n° 133, p. 10110.

²¹⁶⁸ Article 15 du **projet de loi n° 2182 enregistré le 23 juillet 2014** relatif à la réforme de l'asile.

²¹⁶⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *M. et Mme C.*, n° 404934 ; **CE**, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur c. M. et Mme G...*, n° 405164, Rec., p. 132 ; concl. Xavier **DOMINO**, AJDA, 2017, p. 1338 ; **CE**, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 405165 ; **CE**, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 406065.

²¹⁷⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 22 mars 2022, *Ministre de l'Intérieur*, n° 450047, Rec., tab.

799. Ce contentieux conduit le juge administratif à opérer une conciliation parfois délicate entre la situation individuelle de l'étranger et la tension permanente du système d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Il lui appartient en effet de tenir compte, non seulement du nombre de places disponibles à la date à laquelle il statue, mais encore « de l'ensemble des demandes d'hébergement encore en attente et de l'évolution prévisible des besoins d'accueil en vue du bon fonctionnement du service de l'hébergement des demandeurs d'asile dans le département »²¹⁷¹, ce qui affecte bien sûr défavorablement les chances de succès des étrangers concernés par une demande d'expulsion. De fait, la jurisprudence du Conseil d'État semble assez sévère.

800. Ainsi, la seule présence d'un enfant n'est pas de nature à faire obstacle à l'expulsion d'un étranger d'un centre d'hébergement²¹⁷². Tout au plus a-t-il été jugé que ne présentait pas un caractère d'urgence l'expulsion d'une mère tuberculeuse et de son très jeune enfant à l'approche de l'hiver²¹⁷³, ce que seuls les amateurs de roman social pourront regretter.

801. État d'urgence sanitaire. – Le juge des référés – et notamment du référé-liberté – a été particulièrement mobilisé durant l'état d'urgence sanitaire afin de contraindre l'administration à assurer ses missions essentielles. Le Conseil d'État a ainsi censuré la fermeture des guichets d'accueil des demandeurs d'asile²¹⁷⁴.

802. Le juge des référés a en revanche refusé de voir une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans l'absence de procédure dématérialisée d'enregistrement des demandes d'asile²¹⁷⁵, dans

²¹⁷¹ **CE**, 2^e, 27 nov. 2020, *Ministre de l'Intérieur*, n° 439558.

²¹⁷² **CE**, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur c. M. et Mme G...*, n° 405164, Rec., p. 132 ; concl. Xavier **DOMINO**, AJDA, 2017, p. 1338 ; **CE**, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 405165 ; **CE**, 2^e, 12 juill. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 406170.

²¹⁷³ **CE**, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 406065.

²¹⁷⁴ **CE**, juge des référés, 30 avr. 2020, *Ministre de l'Intérieur et Office français de l'immigration et de l'intégration*, n° 440250, Rec., tab., p. 607 ; note Emmanuel **AUBIN**, AJDA, 2020, p. 1748.

²¹⁷⁵ **CE**, juge des référés, 9 avr. 2020, *Association Mouvement citoyen Tous migrants et autres*, n° 439895, Rec., tab., p. 608.

le maintien en rétention d'étrangers positifs au Covid-19²¹⁷⁶, dans le refus de fermer les centres de rétention²¹⁷⁷.

²¹⁷⁶ **CE**, juge des référés, 7 mai 2020, *Ministre de l'Intérieur c. l'association « Avocats pour la défense des droits des étrangers » et autres*, n° 440255, Rec., tab., p. 778.

²¹⁷⁷ **CE**, juge des référés, 27 mars 2020, *GLSTI et autres*, n° 439720, Rec. tab., p.778.

Conclusion du premier chapitre

803. L'ouverture du prétoire à des actes sans cesse plus nombreux n'est pas un phénomène propre aux contentieux des étrangers. Il prend néanmoins une dimension particulière en la matière, parce que ces contentieux procèdent d'un droit qui, originellement, se situait hors du contrôle de légalité, soit qu'il constituât une émanation de la souveraineté de l'État, dont le juge ne pouvait connaître, soit qu'il revêtît une forme confidentielle qui lui permettait d'échapper à la censure juridictionnelle. L'évolution de ce dernier aspect est particulièrement intéressante dans la mesure où elle tient autant à la modification des critères de recevabilité des requêtes par le juge qu'à la mobilisation du contrôle juridictionnel par les milieux militants.

804. L'accessibilité du juge administratif est renforcée par les divers mécanismes institués pour garantir l'effectivité de sa saisine. Le développement conséquent du caractère suspensif des recours permet ainsi d'assurer à l'étranger qu'il pourra, avant d'être éloigné du territoire, faire examiner sa situation par une autorité juridictionnelle. Cette protection, déjà conséquente, est confortée par la possibilité d'engager des procédures de référé de nature à pallier les insuffisances des recours au fond et à permettre l'intervention du juge dans des délais et des conditions propres à assurer la sauvegarde des droits des étrangers. Le juge administratif a d'ailleurs remarquablement su s'adapter à ce « *nouveau métier* »²¹⁷⁸ pour s'assurer que ces multiples voies de recours demeurent complémentaires et non concurrentes. Assurément, de ce point de vue, « *les spécificités du contentieux des étrangers ont été très largement prises en considération par le juge des référés* »²¹⁷⁹.

²¹⁷⁸ Bernard **STIRN**, « Juge des référés, un nouveau métier pour le juge administratif », in *Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 795.

²¹⁷⁹ Nora **KADOUCI**, *L'application des référés administratifs en droit des étrangers*, thèse Paris XI, 2009, p. 204.

Chapitre II

Le renforcement par l'adaptation des méthodes d'instruction

805. Une part importante des mutations récentes de la justice administrative est directement liée à la meilleure protection des droits processuels des justiciables, qui sont garantis à presque tous les niveaux de l'édifice normatif.

806. La Constitution assure assez naturellement un certain degré de protection des justiciables. Le Conseil constitutionnel a ainsi érigé les droits de la défense en principe constitutionnel²¹⁸⁰ applicable à « *toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides* »²¹⁸¹.

807. Les sources internationales, européennes pour l'essentiel, protègent également, à des degrés divers, les droits des requérants.

²¹⁸⁰ **Cons. const.**, 28 juill. 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, n° 89-260 DC ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1990, n° 52, p. 189 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1989, p. 671 ; note Bruno **GENEVOIS**, *AJJC*, 1989, p. 481.

²¹⁸¹ **Cons. const.**, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC ; Louis **FAVOREU**, Loïc **PHILIP**, *GDCC*, 2009, p. 610 ; note Denis **ALLAND**, *RGDIP*, 1994, p. 205 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1994, n° 68, p. 166 ; note Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, *Gaz. pal.*, 1994 ; note Jean-Jacques **DUPEYROUX**, Xavier **PRÉTOT**, *Droit social*, 1994, p. 69 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, *RDP*, 1994, p. 1165 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, *RTDH*, 1994, p. 519 ; note Louis **FAVOREU**, *RFDC*, 1993, n° 15, p. 583 ; note Yves **GAUTIER**, *Europe*, 1993, n° 12, p. 1 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1993 ; note Nicole **GUIMEZANES**, *JCP G*, 1994, I., n° 3728 ; note Danièle **LOCHAK**, *Plein Droit*, 1993, n° 22-23, p. 6 ; note François **LUCHAIRE**, *RDP*, 1994, p. 5 ; note Dominique **MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ**, *D.*, 1994, p. 111 ; note Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, *LPA*, 1994 ; note Émile **PÉREZ**, *La Vie judiciaire*, 30 août 1993 ; note Roger **PINTO**, *JDI*, 1994 ; note Jean **ROSSETTO**, *Revue de l'Union européenne*, 1994 ; note Henry **ROUSSILLON**, *La Vie judiciaire*, 1993, n° 2478 ; note Catherine **TEITGEN-COLLY**, *AJDA*, 1994 ; note Dominique **TURPIN**, *Rev. crit. DIP*, 1994, p. 1.

808. D'une part, le droit du Conseil de l'Europe n'ignore pas tout à fait les droits procéduraux des étrangers. Si le droit au procès équitable au sens de la Convention EDH n'est pas applicable aux litiges relatifs à l'acquisition de la nationalité²¹⁸², non plus qu'aux recours formés devant le juge de l'asile²¹⁸³, il n'en résulte pas que ces contentieux échappent à ses exigences, qui s'imposent simplement par d'autres moyens. L'article 1^{er} du protocole n° 7 de la Convention prévoit ainsi un certain nombre de garanties. Son champ d'application limité – il ne vaut qu'à l'égard des étrangers en situation régulière, ce qui exclut *a priori* les destinataires des arrêtés de reconduite²¹⁸⁴ et de la plupart des obligations de quitter le territoire – interdit toutefois de lui accorder une portée très importante.

809. D'autre part, la Cour de justice a assez largement consacré le principe du contradictoire en s'appuyant sur les principes généraux du droit de l'Union. En effet, si la directive de 2008 « invite les États membres à réglementer eux-mêmes les garanties permettant le respect des droits de la défense »²¹⁸⁵, la jurisprudence européenne a su dépasser ce silence textuel en rappelant, dans le contentieux de la rétention, que « l'obligation de respecter les droits de la défense des destinataires de décisions qui affectent de manière sensible leurs intérêts pèse ainsi en principe sur les administrations des États membres lorsqu'elles prennent des mesures entrant dans le champ d'application du droit de l'Union »²¹⁸⁶.

810. Au demeurant, la plupart de ces garanties constituent des règles générales de procédure applicables devant toute juridiction administrative, même spécialisée. Déjà en 1913, Louis Corneille indiquait : « l'observation d'une procédure est le corollaire indispensable de l'instruction d'une juridiction »²¹⁸⁷.

²¹⁸² **CE**, 2^e et 6^e, 7 juill. 1995, *M'Baye*, n° 138041, Rec., p. 288 ; note Paul **LAGARDE**, Rev. crit. DIP, 1996, p. 83 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1995, IV., n° 2076.

²¹⁸³ **CE**, 7^e et 10^e, 30 déc. 1998, *Tulga*, n° 184012, Rec., tab., p. 962.

²¹⁸⁴ **CE**, prés. sect., 25 juin 1993, *Ben Aziz*, n° 138274, Rec., tab., p. 777.

²¹⁸⁵ Julia **SCHMITZ**, « Le principe du contradictoire à la lumière du droit de l'Union européenne : illustration en matière d'éloignement des étrangers », DA, 2014, n° 8-9, étu. n° 14.

²¹⁸⁶ **CJUE**, 2^e, 10 sept. 2013, *M. G., N. R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, n° C-383/13.

²¹⁸⁷ Louis **CORNEILLE**, concl. sous **CE**, 20 juin 1913, *Téry*, n° 41854, Rec., p. 736, S., 1920, III., p. 13 et GCJA, 2015, tome 1, n° 55, p. 544.

811. Les évolutions du droit processuel des étrangers mettent en avant le renforcement des échanges entre les parties (**Section I**) comme avec le juge (**Section II**).

SECTION I

LE RENFORCEMENT DES GARANTIES DANS LE DÉBAT CONTRADICTOIRE

812. Le principe du contradictoire est à l'évidence le premier qui vient à l'esprit lorsque l'on songe à rendre la justice. Après tout, « *qui pourrait bien juger un différend, ou bien connaître une cause, avant d'avoir clairement entendu l'une et l'autre parties ?* »²¹⁸⁸.

813. Si, s'agissant de procédures administratives, les exigences du contradictoire s'exercent principalement lors de la phase écrite du procès (I.), elles se manifestent de plus en plus à travers l'oralité (II.).

I | La promotion classique de l'instruction écrite

814. Au-delà des pures exigences formelles, comme la mention des dates d'audience et de lecture²¹⁸⁹, la confection de la décision de justice répond à certaines exigences procédurales qui constituent autant de garanties pour le justiciable. En particulier, il appartient au juge d'assurer la bonne communication entre les parties (A.) et avec elles (B.).

A | Le perfectionnement des garanties dans l'échange des écritures

815. Obligation de communication des écritures. – L'échange des écritures entre les parties constitue, s'agissant d'une procédure essentiellement écrite, la clef de voûte du contradictoire. Le juge doit communiquer aux parties l'ensemble des conclusions²¹⁹⁰ et moyens²¹⁹¹ dont il est saisi. En revanche, un mémoire qui n'apporte aucun élément nouveau n'a pas à être communiqué à la partie adverse²¹⁹². Il en va de

²¹⁸⁸ EURIPIDE, *Les Héraklèides*, in *Euripide*, t. 2, Alphonse Lemerre, 1884, p. 270.

²¹⁸⁹ CE, 2^e, 12 fév. 2020, *M. B.*, n° 429771, Rec. CNDA, p. 192.

²¹⁹⁰ CE, 10^e, 14 déc. 2011, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 334670, Rec. CNDA, p. 159.

²¹⁹¹ CE, 10^e, 17 oct. 2018, *M. B...A...*, n° 417180, Rec. CNDA, p. 223.

²¹⁹² CE, 9^e et 10^e, 13 nov. 2020, *M. Vukaj*, n° 428582, Rec., tab., p. 612.

même des écritures sur lesquelles la Cour ne se fonde pas pour prendre sa décision²¹⁹³.

816. La brièveté du délai imparti pour statuer dans le contentieux de la reconduite à la frontière ne libère pas le juge de son obligation de communiquer à l'administration un mémoire contenant de nouveaux moyens sur lesquels le jugement entend se fonder²¹⁹⁴. Bien sûr, les mentions sur le jugement font foi²¹⁹⁵.

817. Les procédures oralisées n'échappent pas, en principe, aux exigences de la communication des écritures. Ainsi, la communication du mémoire de l'administration en cours d'audience n'est régulière que parce qu'une suspension de séance a été ordonnée pour permettre au requérant d'en prendre connaissance et de préparer sa réponse²¹⁹⁶.

818. Lorsque l'administration ne répond pas en dépit d'une mise en demeure, elle est réputée acquiescer aux faits, c'est-à-dire qu'elle ne conteste pas la version des faits présentée par le requérant²¹⁹⁷. L'origine de cette règle limite sa portée aux juridictions administratives ordinaires, de telle sorte que la procédure suivie devant le juge de l'asile ne comprend pas de mécanisme d'acquiescement aux faits²¹⁹⁸.

819. Langue étrangère. – Les contentieux des étrangers sont particulièrement sensibles à la question de la langue. Étranger, le justiciable ne parle pas toujours le français, *a fortiori* avec la maîtrise nécessaire à la tenue d'un débat contentieux. La jurisprudence initiale ne prévoyait aucun mécanisme de nature à surmonter ces difficultés. Le Conseil d'État

²¹⁹³ **CE**, 2^e et 7^e, 13 mars 2020, *M. Jeyathas*, n° 423579, Rec., tab., p. 612.

²¹⁹⁴ **CE**, prés. sect., 8 oct. 1993, *Préfet de l'Ariège c. Mlle Loukou*, n° 139665, Rec., tab., p. 779.

²¹⁹⁵ **CE**, 10^e, 24 nov. 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 330164, Rec. CNDA, p. 190.

²¹⁹⁶ **CE**, prés. sect., 20 mars 1992, *Tenia*, n° 126965, Rec., tab., p. 982 ; **CE**, 7^e et 10^e, 22 janv. 1997, *Nafa*, n° 163690, Rec., p. 27.

²¹⁹⁷ Article R. 612-6 du **Code de justice administrative**.

²¹⁹⁸ **CE**, 4^e et 10^e, 3 juin 1987, *Garcia Palacios*, n° 75883, Rec., p. 191 ; concl. Olivier **VAN RUYMBEKE**, RFDA, 1987, p. 629 ; **CE**, 9^e et 10^e, 15 mars 2000, *Mme Drannikova*, n° 185837, Rec., tab., p. 1047.

considérerait en effet, à propos de la Commission, qu'elle n'était nullement tenue d'accepter des pièces produites en langue étrangère sans être accompagnées d'une traduction certifiée²¹⁹⁹. Elle n'était pas davantage tenue d'inviter le requérant à produire une telle traduction²²⁰⁰. La circonstance que le recours lui-même soit rédigé en langue étrangère est d'ailleurs une cause d'irrecevabilité²²⁰¹ qui, jusqu'en 2000²²⁰², n'avait pas à faire l'objet d'une invitation à régulariser et n'était d'ailleurs pas susceptible, une fois le délai de recours expiré, d'être régularisée²²⁰³. Cette solution s'expliquait probablement par le fait que, si le juge acceptait la régularisation en cours d'instance de la langue du recours, il serait conduit, pour vérifier que la traduction produite ultérieurement est bien la fidèle transcription de la requête initiale et ne repose pas sur une cause juridique nouvelle, à recourir aux services d'un interprète. Elle n'en demeurait pas moins très sévère pour le requérant.

820. La langue du recours demeure le français²²⁰⁴, mais le droit processuel a su s'adapter pour assouplir les exigences qui pèsent sur les parties. En particulier, la jurisprudence a, contrairement à son positionnement initial²²⁰⁵, admis que les pièces accompagnant les écritures des parties pouvaient être rédigées dans une langue étrangère, soit que le juge exige leur traduction s'il ne s'estime pas capable de les comprendre²²⁰⁶, soit qu'il les examine ainsi²²⁰⁷, sous réserve en ce cas que cela ne fasse pas obstacle au contrôle du juge de cassation²²⁰⁸. Cette dernière précision semble au demeurant très hypothétique dès lors que, comme le relevait Mme Aurélie Bretonneau dans ses conclusions, « *le juge de cassation pourrait toujours, d'office ou à la demande de l'auteur du pourvoi, soit*

²¹⁹⁹ CE, 2^e et 6^e, 27 sept. 1985, *Avakian*, n° 54090, Rec., p. 258.

²²⁰⁰ CE, 2^e, 27 fév. 1987, *Callejo Madrigal*, n° 62851, Rec., tab., p. 734.

²²⁰¹ CE, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Abdoulkadir*, n° 436759, Rec., tab., p. 528.

²²⁰² CE, 3^e et 8^e, 8 oct. 2000, *Sté Max-Planck-Gesellschaft*, n° 206341, p. 432.

²²⁰³ CE, 4^e et 10^e, 22 mars 1989, *Mlle Wijenayake Mudalige*, n° 83959, Rec., p. 99.

²²⁰⁴ Article R. 532-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-5].

²²⁰⁵ CE, 2^e et 6^e, 24 oct. 1984, *Sauthakumar*, n° 50581, Rec., p. 335.

²²⁰⁶ CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 376783, Rec. CNDA, p. 71.

²²⁰⁷ CE, 2^e et 7^e, 28 fév. 2019, *M. N.*, n° 414821, Rec., p. 43 ; note Emmanuel **AUBIN**, *AJDA*, 2019, p. 1352 ; note Manon **DOSEN**, *DA*, 2019, n° 5, comm. n° 27.

²²⁰⁸ CE, 9^e et 10^e, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, n° 371502, Rec., tab., p. 525.

neutraliser l'effet utile de la mention de ce document par la Cour, soit exiger une traduction »²²⁰⁹.

821. Sans faire de cette faculté une véritable obligation, il est arrivé au Conseil d'État de censurer l'abstention du juge de l'asile à faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour exiger une traduction des pièces jointes, notamment lorsque les parties les ont déjà discutées²²¹⁰ ou lorsqu'il s'agit « *de documents administratifs présentés comme émanant d'une autorité d'un État membre de l'Union européenne et dont l'OFPRA doit tenir compte pour fonder sa décision* »²²¹¹ dans le cadre du système d'asile européen. C'est qu'il serait en effet curieux d'admettre que le juge de l'asile « *dispose d'une pièce déterminante à la solution du litige et puisse l'écarter des débats pour le seul motif qu'elle n'est pas traduite* »²²¹². En revanche, si les parties peuvent solliciter du juge qu'il ordonne une traduction, il n'est pas tenu de le faire lorsqu'elles parlent la langue dans laquelle sont rédigées les pièces concernées²²¹³. Une partie n'est logiquement pas fondée à se plaindre que le juge s'est appuyé sur des pièces en langue étrangère qu'elle a elle-même produites, *a fortiori* si une traduction lui avait été demandée²²¹⁴.

822. Ces documents versés au dossier n'ont pas à être rédigés en français, sous réserve qu'ils n'entravent pas le contrôle de cassation du Conseil d'État²²¹⁵.

823. Interprétariat. – Pour tenir compte de la difficulté pour un ressortissant étranger à assurer sa défense dans une langue qu'il ne comprend pas, le droit processuel de l'asile prévoit l'intervention d'un

²²⁰⁹ Aurélie **BRETONNEAU**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, n° 371502, Rec., tab., p. 525, inédites.

²²¹⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 376783, Rec. CNDA, p. 71.

²²¹¹ **CE**, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Abdoukadir*, n° 436759, Rec., tab., p. 528.

²²¹² Laurent **DOMINGO**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Abdoukadir*, n° 436759, Rec., tab., p. 528, inédites.

²²¹³ **CNDA**, 3 nov. 2015, *M. B.*, n° 10013998, Rec. CNDA, p. 72.

²²¹⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 28 fév. 2019, *M. N.*, n° 414821, Rec., p. 43 ; note Emmanuel **AUBIN**, *AJDA*, 2019, p. 1352 ; note Manon **DOSEN**, *DA*, 2019, n° 5, comm. n° 27.

²²¹⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, n° 371502, Rec., tab., p. 525.

interprète²²¹⁶. Le Conseil d'État a admis que la Cour pouvait faire bénéficier l'intéressé d'un interprète s'exprimant dans un dialecte différent du sien pourvu qu'il se rattache à la même langue et que le demandeur ne fasse pas état d'une difficulté de compréhension²²¹⁷. La non-assistance d'un interprète ne saurait être présentée comme une fraude de nature à justifier un recours en révision²²¹⁸.

824. Le contentieux du séjour est naturellement exposé lui aussi aux difficultés liées à la langue du requérant. La jurisprudence admet, de façon générale, qu'il appartient au juge d'apprécier si le degré d'incompréhension du justiciable est tel qu'il justifie l'assistance d'un interprète²²¹⁹. C'est évidemment au requérant qu'il revient de solliciter l'aide d'un interprète. Dans le cas contraire, la rédaction de sa requête en langue étrangère peut lui être opposée²²²⁰.

825. Réponse aux moyens. – Le juge de l'asile doit viser l'ensemble des requêtes et mémoires reçus dès lors qu'ils contiennent des conclusions ou des moyens nouveaux²²²¹. Il doit naturellement les prendre en compte dès lors qu'ils ont été produits avant la clôture de l'instruction²²²². Il en va autrement lorsque les mémoires ne sont pas authentifiés par leur auteur²²²³.

826. C'est une évidence, le juge doit, s'il rejette la requête, répondre à l'ensemble des moyens invoqués, ce qui vaut pour les juridictions de droit

²²¹⁶ Article 4 de la **loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003** modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

²²¹⁷ **CE**, 9^e et 10^e, 22 juill. 2020, *M. Mehdizadeh Faez et Mme Mousavi*, n° 430601, Rec., tab., p. 614.

²²¹⁸ **CNDA**, 27 oct. 2008, *Luberisse*, n° 605228, Rec. CNDA, p. 16.

²²¹⁹ **CE**, prés. sect., 28 oct. 1991, *Toure*, n° 126491, Rec., tab., p. 945.

²²²⁰ **CE**, prés. sect., 27 janv. 1992, *Ersabin*, n° 127443, Rec., tab., p. 982.

²²²¹ **CE**, 10^e, 31 juill. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 305808, Rec. CNDA, p. 15.

²²²² **CE**, 2^e, 27 sept. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 440190, Rec. CNDA, p. 298.

²²²³ **CE**, 10^e, 7 mai 2012, *Kanapathipillai*, n° 341219 ; **CE**, 10^e, 7 mai 2012, *Sukithas*, n° 341260.

commun comme pour le juge de l'asile²²²⁴. Ce dernier, comme les juridictions de droit commun, n'a pas à répondre explicitement aux moyens inopérants et peut se borner à les écarter par prétériorité²²²⁵. Il est clair qu'une telle pratique ne devrait pas être encouragée en ce qu'elle s'éloigne de l'objectif pédagogique poursuivi par le juge administratif dans la rédaction de ses décisions.

827. Est suffisamment motivée la décision qui indique simplement que « *l'acte de mariage produit par l'intéressé n'ayant été versé au dossier qu'en photocopie, ce document présente des garanties d'authenticité insuffisantes* »²²²⁶. En revanche, la Commission ne permet pas au juge de cassation d'exercer son contrôle en se bornant à évoquer des contradictions entre les observations orales du requérant et les pièces du dossier sans préciser les points qu'elles concernent²²²⁷, en indiquant simplement que les faits en cause ne permettent pas d'établir des craintes de persécution²²²⁸ ou, inversement, en indiquant tous les faits qu'elle juge établis sans préciser ceux qu'elle retient pour caractériser la crainte de persécution²²²⁹ ou le motif de persécution sur lequel elle se fonde²²³⁰. Bien sûr, les décisions ne peuvent être motivées par référence, notamment à la décision statuant sur le sort du conjoint du requérant²²³¹. Les motivations stéréotypées sont évidemment censurées par le Conseil d'État²²³².

828. Notes en délibéré. – Comme toute juridiction administrative, et ce malgré un texte longtemps contraire²²³³, la CNDA doit viser les notes

²²²⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 24 juill. 1981, *Chrysostom*, n° 20839, Rec., tab., p. 750 ; **CE**, 2^e et 6^e, 2 mars 1984, *Badiola*, n° 42958, Rec., p. 92 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, AJDA, 1984, p. 455 ; **CE**, 10^e, 10 avr. 2009, *M. A.*, n° 294129, Rec. CNDA, p. 16.

²²²⁵ **CE**, 7^e et 10^e, 27 fév. 1995, *Odum*, n° 119515, Rec., tab., p. 842.

²²²⁶ **CE**, 7^e et 10^e, 17 avr. 1991, *Mme Yina Yina*, n° 94424, Rec., p. 142.

²²²⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 23 sept. 1983, *Coco*, n° 42468, Rec., tab., p. 724.

²²²⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Urtiaga Martinez*, n° 61376, Rec., p. 398 ; chron. Michel **AZIBERT**, Martine **DE BOISDEFRE**, AJDA, 1988, p. 154.

²²²⁹ **CE**, 10^e, 30 déc. 2009, *Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 316069, Rec. CNDA, p. 14.

²²³⁰ **CE**, 10^e, 17 déc. 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 336953, Rec. CNDA, p. 32.

²²³¹ **CE**, 2^e et 10^e, 10 oct. 1986, *Mme Jayasilan*, n° 62885, Rec., tab., p. 532.

²²³² **CE**, 8^e, 30 nov. 2016, *M. B.*, n° 388766, Rec. CNDA, p. 166.

²²³³ Ancien article R. 733-13 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** – abrogé par l'article 1^{er} du **décret n° 2013-751 du 16 août 2013** relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

en délibéré qu'elle reçoit, ce qui constitue un motif récurrent d'annulation²²³⁴. La pratique de la Cour n'a pas toujours semblé se conformer à cette solution²²³⁵. La jurisprudence n'est d'ailleurs pas très exigeante puisqu'elle admet que l'ensemble des documents autres que les mémoires produits après la clôture de l'instruction soient visés ensemble par la mention dans les visas des « *autres pièces du dossier* »²²³⁶. Cette solution « *n'est pas évidente alors que la pièce produite peut être décisive pour le jugement de l'affaire et que l'exigence d'un visa spécifique est la garantie de ce que le juge en a pris connaissance* »²²³⁷, mais elle n'est que l'application au contentieux de l'asile de la jurisprudence qui prévaut en droit commun²²³⁸. Le visa des notes en délibéré est subordonné à leur authentification par leur auteur²²³⁹.

829. Le juge n'est néanmoins tenu de les prendre en compte, c'est-à-dire de rouvrir l'instruction, que si elles contiennent « *soit l'exposé d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction écrite et qu'elle ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit d'une circonstance de droit nouvelle ou qu'elle devrait relever d'office* »²²⁴⁰. Une requérante a ainsi été jugée ne pas être en l'état d'invoquer certains faits antérieurement en raison de l'emprise

²²³⁴ **CE**, 10^e, 4 déc. 2009, *M. A.*, n° 304386, Rec. CNDA, p. 9 ; **CE**, 10^e, 25 juin 2010, *Mme A.*, n° 322864, Rec. CNDA, p. 158 ; **CE**, 2^e, 5 oct. 2018, *M. B.*, n° 411718, Rec. CNDA, p. 235 ; **CE**, 10^e, 24 avr. 2019, *M. C.*, n° 425131, Rec. CNDA, p. 192 ; **CE**, 2^e, 31 déc. 2019, *M. A.*, n° 422370, Rec. CNDA, p. 192 ; **CE**, 2^e, 12 fév. 2020, *Mme C. et M. B.*, n° 428285, Rec. CNDA, p. 192 ; **CE**, 2^e, 25 mars 2020, *Mme D. et M. C.*, n° 430582, Rec. CNDA, p. 191 ; **CE**, 10^e, 12 juin 2020, *Mme A...B... et Mme A...C...*, n° 433687, Rec. CNDA, p. 179 ; **CE**, 2^e, 29 juin 2020, *Mme B. et M. A...B...*, n° 433465, Rec. CNDA, p. 179 ; **CE**, 2^e, 2 mars 2021, *M. B...A...*, n° 437405, Rec. CNDA, p. 294.

²²³⁵ **CNDA**, 7 nov. 2011, *Mlle Y.*, n° 10004327, Rec. CNDA, p. 185.

²²³⁶ **CE**, 10^e, 29 juill. 2020, *M. A.*, n° 435733, Rec. CNDA, p. 68.

²²³⁷ Alexandre **LALLET**, concl. sous **CE**, 10^e, 29 juill. 2020, *M. A.*, n° 435733, Rec. CNDA, p. 68, inédites.

²²³⁸ **CE**, 1^{re} et 6^e, 6 juin 2012, *Société RD machines-outils*, n° 342328, Rec., p. 241 ; concl. Claire **LANDAIS**, B.J.C.L., 2012, p. 524 ; note Daniel **DUTRIEUX**, JCP A, 2012, n° 46, comm. n° 2371 ; note Sylvain **PÉRIGNON**, AJDA, 2012, p. 1869 ; note Jean-François **STRUILLOU**, RFDA, 2012, p. 889.

²²³⁹ **CE**, 10^e, 4 nov. 2015, *M. et Mme A.*, n° 385188, Rec. CNDA, p. 72 ; **CE**, 2^e, 19 juill. 2017, *Mme B.*, n° 401870, Rec. CNDA, p. 98.

²²⁴⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 3 juill. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Baskarathas*, n° 320295, Rec., tab., p. 788 ; chron. Aude **BOUVERESSE**, Jean-Philippe **KOVAR**, Dominique **RITLENG**, RTD eur., 2010, p. 453 ; **CNDA**, 30 mars 2011, *M. O.*, n° 09009538, Rec. CNDA, p. 156 ; **CE**, 9^e et 10^e, 21 oct. 2011, *Sylla*, n° 336576, Rec., tab., p. 784.

exercée sur elle par son conjoint²²⁴¹. Une mesure provisoire de la Cour EDH constitue une donnée nouvelle susceptible de conduire à la réouverture de l'instruction²²⁴². En revanche, la tardiveté de la transmission à l'Office, par la Cour, de la copie d'une demande de communication d'un dossier déjà formulée auprès de lui ne constitue pas un fait nouveau devant nécessairement conduire le juge à tenir compte d'une note en délibéré²²⁴³.

830. La réouverture de l'instruction peut être parfois assez brève. Le Conseil d'État n'a pas censuré une décision qui n'avait laissé que quatre jours à l'Office pour présenter ses observations²²⁴⁴. Elle doit néanmoins permettre à l'autre partie de répondre et ne peut simplement consister en une communication de la nouvelle production²²⁴⁵. En revanche, le juge a l'obligation de convoquer les parties pour une nouvelle audience²²⁴⁶, même si la Cour a curieusement décidé le contraire lorsqu'elle estime le débat contradictoire épuisé²²⁴⁷.

831. Le juge peut par ailleurs, au terme de l'audience, demander un supplément d'instruction. Cette mesure, qui n'a pas pour effet de rouvrir l'instruction et ne peut donc pallier l'absence de communication préalable d'un mémoire²²⁴⁸, offre aux parties un délai maximal d'un mois pour produire les documents qui leur sont demandés²²⁴⁹. Ce délai, s'il doit être respecté par la Cour²²⁵⁰, doit aussi l'être par les parties, car « *cette dérogation au cours normal du délibéré, que le texte enferme lui-même dans un délai bref, doit s'appliquer strictement* »²²⁵¹. Cela signifie que la production ultérieure d'un

²²⁴¹ **CNDA**, 6 sept. 2011, *Mlle V.*, n° 10023173, Rec. CNDA, p. 157.

²²⁴² **CE**, 9^e et 10^e, 9 nov. 2016, *M. et Mme Koudozov*, n° 392593, Rec., tab., p. 648.

²²⁴³ **CE**, 8^e, 17 oct. 2016, *M. A.*, n° 391118, Rec. CNDA, p. 159.

²²⁴⁴ **CE**, 2^e, 5 mai 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 399747, Rec. CNDA, p. 180.

²²⁴⁵ **CE**, 10^e, 23 oct. 2019, *M. B.*, n° 428183, Rec. CNDA, p. 194.

²²⁴⁶ **CE**, 10^e, 20 fév. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 396338, Rec. CNDA, p. 193.

²²⁴⁷ **CNDA**, 6 sept. 2011, *Mlle V.*, n° 10023173, Rec. CNDA, p. 157.

²²⁴⁸ **CE**, 2^e, 23 avr. 2021, *M. A.*, n° 439628, Rec. CNDA, p. 299.

²²⁴⁹ Article R. 532-51 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-29].

²²⁵⁰ **CE**, 10^e, 17 juin 2021, *M. A.*, n° 437038, Rec. CNDA, p. 266.

²²⁵¹ Laurent **DOMINGO**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Taorgi Hamdan*, n° 431131, Rec., tab., p. 529, inédites.

acte doit être assimilé à une note en délibéré et que les mesures d’instruction diligentées par la Cour ont mécaniquement pour effet de rouvrir l’instruction et, donc, de nécessiter une nouvelle audience²²⁵².

B | L’information préalable des parties

832. Contentieux de l’asile. – Avant de retenir certains moyens, le juge doit préalablement avertir les parties de ce qu’il envisage. L’information des parties lorsque le juge projette de fonder sa décision sur un moyen d’ordre public ne s’est longtemps pas appliquée au contentieux spécialisé de l’asile. Le Conseil d’État a en effet considéré « *qu’aucune disposition législative ou réglementaire applicable à la procédure devant la Commission des recours des réfugiés, ni aucun principe général du droit et notamment pas celui tiré du caractère contradictoire de la procédure, n’impose à la commission d’informer les parties que sa décision est susceptible d’être fondée sur un moyen relevé d’office* »²²⁵³. Cette exception à la règle en vigueur devant les juridictions de droit commun ne s’appliquait pas indifféremment à tous les moyens susceptibles d’être relevés d’office. Ainsi, la Cour devait informer le requérant lorsqu’elle envisageait de lui opposer la clause d’exclusion alors que l’OFPRA ne l’avait pas fait²²⁵⁴. Le décret du 16 août 2013²²⁵⁵ a repris cette exigence pour l’étendre à l’ensemble des moyens relevés d’office²²⁵⁶, désormais tous soumis à un dispositif garantissant aux justiciables de présenter leurs observations.

833. Le Conseil d’État a ainsi annulé une décision de la Cour qui relevait d’office que les requérants pouvaient se prévaloir de la nationalité d’un

²²⁵² **CE**, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Taorgi Hamdan*, n° 431131, Rec., tab., p. 529 ; **CE**, 2^e, 23 avr. 2021, *M. Alashram*, n° 439141, Rec. CNDA, p. 300 ; **CE**, 2^e et 7^e, 22 juill. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 452868, Rec., tab.

²²⁵³ **CE**, 7^e et 10^e, 28 fév. 1996, *Kola Olang Ngoie*, n° 145062, Rec., tab., p. 947.

²²⁵⁴ **CE**, 9^e et 10^e, 14 mars 2011, *A....*, n° 329909, Rec., p. 83 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2012, p. 390 ; **CNDA**, 24 janv. 2012, *M. A.*, n°10013960, Rec. CNDA, p. 129.

²²⁵⁵ Article 1^{er} du **décret n° 2013-751** du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d’asile.

²²⁵⁶ Article R. 532-26 du **Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile** [anciennement R. 733-16].

autre État auprès duquel ils devaient rechercher protection²²⁵⁷ ou qui relevait que l'intéressé bénéficiait déjà de la protection subsidiaire dans un autre État membre de l'Union²²⁵⁸. Dans un sens relativement proche, la Cour doit soumettre le désistement au contradictoire lorsqu'il ressort d'un document produit par le défendeur²²⁵⁹.

834. Contentieux de l'éloignement. – Dans le contentieux de la reconduite à la frontière, la brièveté du délai de jugement fait obstacle à ce que le juge soit tenu d'informer les parties d'un moyen qu'il envisage de relever d'office²²⁶⁰.

II | L'introduction prononcée d'une dose d'oralité

835. Si la procédure administrative juridictionnelle est essentiellement écrite, elle contient une part d'oralité à travers l'audience. Bien sûr, tous les contentieux des étrangers ne sont pas soumis au même degré d'oralité dans leur procédure. Cette dimension présente une importance particulière dans le contentieux de l'asile (**A.**) et du séjour (**B.**).

A | Une exigence croissante dans le contentieux de l'asile

836. Exigence de l'audience. – La loi du 25 juillet 1952 dispose simplement que « *les intéressés pourront présenter leurs explications à la commission des recours et s'y faire assister d'un conseil* »²²⁶¹. La jurisprudence n'a pas déduit de cette formulation des exigences trop contraignantes. Pour l'essentiel, il s'agit d'offrir à l'étranger la faculté de présenter ses observations, si tant est que sa requête contient l'exposé de moyens²²⁶². Il en découle l'obligation de le mettre en mesure de faire savoir s'il entend intervenir à

²²⁵⁷ CE, 2^e et 7^e, 11 mai 2016, *M. Kalashyan et autres*, n° 390351, Rec., tab., p. 648 ; CE, 2^e, 6 nov. 2017, *Mme B.*, n° 402912, Rec. CNDA, p. 187.

²²⁵⁸ CE, 9^e et 10^e, 10 déc. 2020, *M. Yussuf Hussein*, n° 435910, Rec., tab., p. 614.

²²⁵⁹ CE, 9^e et 10^e, 21 oct. 2016, *M. B.*, n° 390007, Rec. CNDA, p. 165.

²²⁶⁰ CE, prés. sect., 6 juill. 1994, *Préfet du Pas-de-Calais*, n° 159288, Rec., p. 350.

²²⁶¹ Article 5 de la **loi n°52-893 du 25 juillet 1952** portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides ; article L. 532-12 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [anciennement L. 733-1].

²²⁶² CE, 2^e, 9 nov. 1987, *Mme Kiangebeni Lumunga*, n° 62578, Rec., tab., p. 735.

l'audience puis, le cas échéant, de l'informer de la date à laquelle son dossier sera examiné et, s'il se présente, d'écouter ce qu'il a à dire. Dans une décision du 26 juillet 1978, *Auguste*, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cette obligation, en considérant que la Commission devait « soit avertir le requérant de la date de la séance à laquelle son recours sera examiné soit l'inviter à l'avance à lui faire connaître s'il a l'intention de présenter des explications verbales pour qu'en cas de réponse affirmative de sa part, elle l'avertisse ultérieurement de la date de la séance »²²⁶³. La convocation à l'audience n'est donc que l'un des moyens de garantir le droit de formuler des observations ; rien ne l'impose, pas même un principe général du droit²²⁶⁴.

837. Ainsi, l'absence de l'avocat régulièrement convoqué ne vicie pas la procédure, même s'il entendait produire de nouvelles pièces à l'audience²²⁶⁵. En revanche, la décision de la Commission est systématiquement annulée lorsque le requérant avait demandé à présenter ses observations et n'a pas reçu, malgré ses diligences, la convocation à l'audience²²⁶⁶. C'est par exemple le cas lorsque l'adresse d'expédition du courrier est erronée²²⁶⁷ ou que les services de la Commission n'ont pas tenu compte d'un changement d'adresse dont ils avaient connaissance²²⁶⁸. Le maintien de l'audience à la date initiale alors que le requérant a été averti de son report vicie très logiquement la procédure²²⁶⁹. Le requérant n'est toutefois pas fondé à se plaindre de n'avoir pas reçu sa convocation alors qu'il avait informé les services postaux de son changement d'adresse postérieurement à l'envoi du courrier par la Commission²²⁷⁰ ou qu'il n'a pas entrepris les démarches nécessaires pour être autorisé par les services

²²⁶³ **CE**, sect., 26 juill. 1978, *Auguste*, n° 06629, Rec., p. 336 ; concl. Gilbert **GUILLAUME**, AJDA, 1979, p. 89 ; **GACA**, 2022, n° 77, p. 1252 ; obs. Pierre **DELVOLVÉ**, D., 1978, p. 44 ; **CE**, 3^e et 5^e, 22 juin 1987, *Kodak*, n° 70981, Rec., tab., p. 735 ; **CE**, 9^e et 10^e, 21 juin 2002, *Mlle Ilinca*, n° 219202, Rec., p. 224.

²²⁶⁴ **CE**, 6^e et 10^e, 15 nov. 1991, *Tanko*, n° 109896, Rec., tab., p. 947.

²²⁶⁵ **CE**, 3^e et 5^e, 13 mai 1987, *Kanagasabai*, n° 65382, Rec., tab., p. 734.

²²⁶⁶ **CE**, 4^e et 10^e, 16 oct. 1989, *Mme Doan*, n° 83591, Rec., tab., p. 686 ; **CE**, 4^e et 10^e, 18 janv. 1991, *Abdou Mahaman*, n° 92199, Rec., tab., p. 946.

²²⁶⁷ **CE**, 10^e, 26 mars 2006, *M. A.*, n° 269999, Rec. CRR, p. 17.

²²⁶⁸ **CRR**, 13 sept. 2007, *M. K.*, n° 600043, Rec. CRR, p. 20 ; **CNDA**, 20 déc. 2012, *M. D.*, n° 11012939, Rec. CNDA, p. 157 ; **CE**, 2^e et 7^e, 27 nov. 2013, *M. Kougacian*, n° 363388, Rec., tab., p. 449.

²²⁶⁹ **CE**, 10^e, 10 avr. 2009, *Mlle A.*, n° 304003, Rec. CNDA, p. 15.

²²⁷⁰ **CRR**, 13 avr. 2006, *M. Y.*, n° 546186, Rec. CRR, p. 15.

pénitentiaires à assister à l'audience²²⁷¹. La mauvaise information de l'avocat vicie pareillement la procédure mais, évidemment, encore faut-il qu'il ait indiqué accepter de défendre l'étranger²²⁷².

838. Encore la convocation doit-elle parvenir suffisamment tôt pour permettre à l'étranger de préparer sa prise de parole. Le Code des étrangers impose un délai minimum qui, après avoir longtemps été de sept jours²²⁷³, est désormais en principe de trente ou quinze jours selon les cas, voire sept jours en cas d'urgence²²⁷⁴, ce qui n'est jamais mis en œuvre²²⁷⁵. Ce délai est prescrit à peine de nullité²²⁷⁶. Le délai de trente jours est un délai franc²²⁷⁷, tout comme celui de quinze jours²²⁷⁸. Il est plus douteux que le délai de sept jours, s'il était appliqué, soit un délai franc compte tenu de l'urgence qu'il implique et des solutions retenues par le Conseil d'État à propos de délais de recours de même durée²²⁷⁹.

839. Bien sûr, compte tenu de l'office du juge de l'asile²²⁸⁰, un changement de circonstances de droit ou de fait entre la date de l'audience et la date de lecture de la décision oblige le juge à rouvrir l'instruction afin de pouvoir se prononcer en fonction des données existantes à la date où il statue²²⁸¹.

²²⁷¹ **CE**, 10^e, 4 nov. 2015, *M. et Mme A.*, n° 385188, Rec. CNDA, p. 72.

²²⁷² **CE**, 7^e et 10^e, 9 fév. 1994, *Chandra*, n° 119142, Rec., p. 64 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 254.

²²⁷³ Ancien article R. 733-12 du **Code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile** – abrogé par l'article 1^{er} du **décret n° 2013-751 du 16 août 2013** relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

²²⁷⁴ Article R. 532-32 du **Code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile** [anciennement R. 733-19].

²²⁷⁵ Alexandre **LALLET**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 27 mars 2020, *Mme Conte*, n° 431290, Rec., tab., p. 615, inédites.

²²⁷⁶ **CE**, 9^e et 10^e, 27 mars 2020, *Mme Conte*, n° 431290, Rec., tab., p. 615.

²²⁷⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 28 mai 2021, *M. et Mme Youssef*, n° 438847, Rec., tab., p. 531 ; **CE**, 2^e, 20 oct. 2021, *M. A.*, n° 439187, Rec. CNDA, p. 308.

²²⁷⁸ **CE**, 2^e, 29 déc. 2021, *Mme D.*, n° 441951, Rec. CNDA, p. 307.

²²⁷⁹ Voir *supra* n° 397.

²²⁸⁰ Voir *infra* n° 1318 et s.

²²⁸¹ **CE**, sect., 19 nov. 1993, *Mlle Brutus*, n° 100288, Rec., p. 321 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1993, IV., n° 320.

840. La Commission n'a pas à établir un procès-verbal de l'audition d'un requérant²²⁸² ni, *a fortiori*, de son compatriote²²⁸³. Il n'en va autrement qu'en cas d'audience vidéo, qui exige soit un double procès-verbal, soit « *un enregistrement audiovisuel ou sonore* »²²⁸⁴ dont l'absence est de nature à emporter l'annulation de la décision de la Cour²²⁸⁵.

841. Publicité de l'audience. – L'audience, bien sûr, est publique²²⁸⁶, ce qui n'interdit pas au président de prononcer le huis clos. Initialement, cette faculté lui était offerte lorsque l'ordre public l'exigeait²²⁸⁷. Le Conseil d'État avait alors admis que le fait d'avoir illégalement accordé le huis clos constituait un moyen opérant à l'encontre de la décision rendue, y compris lorsqu'il était exposé par la partie qui l'avait sollicité²²⁸⁸. Même s'il était peu probable que le moyen prospère dans de telles circonstances, il était assez curieux que le juge admette son opérance au profit d'une partie qui avait volontairement renoncé au bénéfice d'une audience publique. Cela se concilie mal avec la jurisprudence *Mme Drannikova*²²⁸⁹, qui veut que les vices de procédure ne soient opérants à l'encontre d'une décision juridictionnelle que s'ils ont préjudicié la partie qui les invoque. Les conditions du huis clos ont évolué par la suite. À partir de 2013²²⁹⁰, le président peut l'ordonner « *s'il l'estime utile, en raison des circonstances de l'affaire, notamment lorsqu'une partie le sollicite* »²²⁹¹. Le huis clos est ensuite devenu une obligation lorsque le requérant le demande et une simple faculté « *si les*

²²⁸² CE, 2^e et 6^e, 4 mai 1983, *Yako*, n° 42075, Rec., tab., p. 725 ; CE, 2^e, 9 nov. 1987, *Époux Pele*, n° 73255, Rec., tab., p. 735.

²²⁸³ CE, sect., 29 mai 1985, *Prempeh*, n° 55378, Rec., tab., p. 633.

²²⁸⁴ Article L. 532-13 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 733-1].

²²⁸⁵ CE, 9^e et 10^e, 19 juill. 2017, *M. Nyaminani*, n° 400387, Rec., tab., p. 477 ; obs. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2018, p. 313.

²²⁸⁶ Article **R. 532-37** du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [anciennement R. 733-24].

²²⁸⁷ Article 23 du **décret n° 53-377 du 2 mai 1953** relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides.

²²⁸⁸ CE, 9^e et 10^e, 8 nov. 2000, *Gashi*, n° 198432, Rec., tab., p. 1048.

²²⁸⁹ CE, 9^e et 10^e, 15 mars 2000, *Mme Drannikova*, n° 185837, Rec., tab., p. 1047.

²²⁹⁰ Article 1^{er} du **décret n° 2013-751 du 16 août 2013** relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile.

²²⁹¹ Ancien article R. 733-24 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

circonstances de l'affaire l'exigent»²²⁹². Cette formulation avait conduit le Conseil d'État, pour rejeter une question prioritaire de constitutionnalité, à préciser que « *en se référant aux circonstances de l'affaire, le législateur a[vait], compte tenu de la nature des litiges portés devant la CNDA et des enjeux particuliers qu'ils présentent, notamment au regard de l'intimité et de la vie privée des personnes, de la sécurité et de la confidentialité, entendu permettre le prononcé du huis clos dans les seuls cas où la sauvegarde de l'ordre public, le respect de l'intimité des personnes ou des secrets protégés par la loi l'exigent* »²²⁹³. Cette solution s'inspire directement de la nouvelle rédaction introduite par la recodification « *à droit constant* »²²⁹⁴ de 2020, qui précise désormais que la faculté de prononcer le huis clos est ouverte « *si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige* »²²⁹⁵. La décision de la Cour doit impérativement mentionner les conditions de publicité de l'audience²²⁹⁶.

842. Report de l'audience. – Initialement, le report n'était de droit qu'en cas de force majeure²²⁹⁷, c'est-à-dire, pratiquement, jamais. Reprenant la solution de droit commun²²⁹⁸, la jurisprudence a évolué en indiquant que, si aucun texte ni principe n'impose à la Cour d'accepter un report d'audience, il en va autrement en cas de circonstances exceptionnelles qui conduiraient, si le report n'était pas accordé, à porter atteinte aux exigences du contradictoire. Le Conseil d'État a ainsi annulé une décision de la Cour qui avait refusé de reporter une audience alors que l'avocat l'avait avertie à plusieurs reprises de ce que la séance devait se tenir durant le jour hebdomadaire où il ne peut pas être convoqué en vertu d'un accord conclu entre la juridiction et les barreaux concernés²²⁹⁹. Il avait été

²²⁹² Ancien article L. 733-1-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** – abrogé par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²²⁹³ **CE**, 2^e et 7^e, 12 fév. 2021, *M. Alasbram*, n° 439141, Rec., tab., p. 530.

²²⁹⁴ **Rapport au Président de la République** relatif à l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, J.O. R.F., 30 déc. 2020, n° 315, texte n° 40.

²²⁹⁵ Article L. 532-11 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

²²⁹⁶ **CE**, 2^e, 7 déc. 2018, *M. A.*, n° 418631, Rec. CNDA, p. 227.

²²⁹⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 28 oct. 1987, *Heng Ho*, n° 76539, Rec., p. 331.

²²⁹⁸ **CE**, sect., 16 juill. 2010, *Colomb*, n° 294239, Rec., p. 298 ; concl. Claire **LEGRAS**, *Droit fisc.*, 2010, p. 529 ; note Delphine **COSTA**, *JCP G*, 2010, II., comm. n° 1099.

²²⁹⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 18 juin 2014, *Mme Bochorishvili et M. Merkviladze*, n° 367725, Rec., tab., p. 526 ; concl. Xavier **DOMINO**, *AJDA*, 2014, p. 1615.

envisagé de transposer au contentieux de l'asile la solution en vigueur dans le contentieux disciplinaire, qui veut que le report soit obligatoire dès lors que le requérant fait valoir un motif non dilatoire et qui ne lui est pas imputable²³⁰⁰. Le Conseil d'État n'a pas souhaité aller jusque-là, sans doute pour tenir compte du fait que le contentieux de l'asile « *répond à des contraintes d'organisation très fortes tenant notamment à la nécessité d'assurer un interprétariat* »²³⁰¹. Le risque d'une utilisation dilatoire d'un assouplissement avait également été invoqué par le rapporteur public, M. Xavier Domino, mais ce risque était déjà prévenu par les critères précités. Une demande de report d'audience doit être présentée avant la séance lors de laquelle l'affaire sera appelée²³⁰². La décision de ne pas reporter l'audience n'a pas à être motivée²³⁰³.

843. Portée de l'audience. – Le Conseil d'État a reconnu que « *la procédure suivie devant la commission, qui est une juridiction administrative, est essentiellement écrite* »²³⁰⁴. Il s'ensuit que la CRR n'est tenue de répondre à des moyens présentés à l'audience que s'ils sont repris dans un mémoire écrit confirmatif. Les observations orales des parties peuvent cependant jouer un rôle déterminant dans l'appréciation du dossier par le juge, soit en précisant des points demeurés obscurs, soit en révélant des contradictions que la seule lecture des écritures n'aurait pas toujours permis de déceler²³⁰⁵. Les parties peuvent néanmoins produire de nouvelles pièces lors de l'audience, qui doivent être communiquées à leur adversaire même si celui-ci n'est pas présent durant la séance²³⁰⁶.

844. Si la procédure est essentiellement écrite, il n'en demeure pas moins que l'absence du requérant lors de l'audience lui est toujours préjudiciable

²³⁰⁰ CE, 4^e et 5^e, 3 déc. 2010, *Sananes*, n° 322677, Rec., tab., p. 913.

²³⁰¹ Xavier DOMINO, « Un motif exceptionnel peut obliger la CNDA à reporter une audience », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 18 juin 2014, *Mme Bochorishvili et M. Merkviladze*, n° 367725, Rec., tab., p. 526, AJDA, 2014, p. 1616.

²³⁰² CE, ass., 18 avr. 1980, *Mac Nair*, n° 13914, Rec., p. 189.

²³⁰³ CE, 8^e, 17 oct. 2016, *M. A.*, n° 391118, Rec. CNDA, p. 159 ; CE, 9^e et 10^e, 4 oct. 2019, *M. A.*, n° 417954, Rec. CNDA, p. 190.

²³⁰⁴ CE, 2^e et 6^e, 7 oct. 1991, *Tchouli*, n° 102875, Rec., p. 323 ; obs. Xavier PRÉTOT, AJDA, 1992, p. 169.

²³⁰⁵ CE, 2^e et 6^e, 23 sept. 1983, *Coco*, n° 42468, Rec., tab., p. 724.

²³⁰⁶ CE, 10^e, 24 nov. 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 327957, Rec., CNDA, p. 162.

et est parfois relevée par la Cour pour appuyer l'inconsistance de son dossier²³⁰⁷. Il n'en va autrement que lorsque le justiciable souffre de troubles psychiques qui expliquent qu'il ne puisse prendre la parole lors de l'audience et souhaite ne pas s'y présenter²³⁰⁸. Ce n'est d'ailleurs que la conséquence du droit de l'Union, qui dispose que « *les États membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle* »²³⁰⁹. Les observations formulées lors de l'audience peuvent en effet permettre de lever les incertitudes quant à la réalité de son récit ou d'expliquer les incohérences qui l'entachaient²³¹⁰. La Cour insiste parfois sur la spontanéité, synonyme de sincérité, que permet l'oralité²³¹¹. Sans beaucoup de surprise, le refus du requérant de répondre à certaines questions obère ses chances de succès²³¹². L'audience demeure donc « *le moment crucial* »²³¹³ de la procédure juridictionnelle de l'asile.

845. En principe, la partie défenderesse est censée prendre la parole après que le requérant a présenté ses observations. Cette formalité n'est toutefois pas de nature à vicier la procédure si l'OFPRA a eu la faculté de répondre au requérant²³¹⁴.

²³⁰⁷ **CNDA**, 23 mars 2011, *M. P.*, n° 10007882, Rec. CNDA, p. 179 ; **CNDA**, 7 mai 2013, *OFPRA c. M. A. A.*, n° 12021083, Rec. CNDA, p. 149.

²³⁰⁸ **CNDA**, 23 déc. 2013, *M. B.*, n° 12012350, Rec. CNDA, p. 125.

²³⁰⁹ Article 20 de la **directive n° 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011** concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

²³¹⁰ *A contrario* : **CNDA**, 22 mai 2013, *M. M.*, n° 13000343, Rec. CNDA, p. 136.

²³¹¹ **CNDA**, 12 mars 2013, *Mme H. K. épouse G.*, n° 12017176, Rec. CNDA, p. 139.

²³¹² **CNDA**, 30 nov. 2018, *M. A.*, n° 17004590, Rec. CNDA, p. 221.

²³¹³ Anicet **LE PORS**, *Juge de l'asile*, Michel Houdiard, 2010, p. 129.

²³¹⁴ **CE**, 10^e, 21 juill. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 306490, Rec. CNDA, p. 9.

B | Une exigence renforcée dans les procédures accélérées

846. Si la justice administrative cherche depuis longtemps à réparer son déficit d'oralité, les contentieux des étrangers constituent la « *première étape significative de cette évolution* »²³¹⁵. En particulier, le contentieux de la reconduite à la frontière fait l'objet d'une procédure aménagée dans laquelle l'oralité occupe une place prépondérante depuis la loi de 1990.

847. L'oralité de la procédure s'exprime par le fait qu'une requête non motivée peut être régularisée par la présentation de moyens lors de l'audience²³¹⁶. Le juge doit ainsi répondre à l'ensemble des moyens invoqués, y compris oralement²³¹⁷.

848. Lorsqu'il se réfère aux affirmations des parties lors de l'audience, le jugement fait foi²³¹⁸. Il appartient ainsi aux parties d'apporter la preuve de leurs allégations lorsqu'ils en contestent la véracité, ce qui semble difficilement concevable. Le jugement doit cependant mentionner la présence des parties ou leur absence en dépit d'une convocation régulière²³¹⁹.

849. L'oralité est « *palliative* »²³²⁰ en ce sens qu'elle vise à rattraper lors de l'audience les éléments que l'instruction rapide du dossier aurait pu laisser de côté. Il s'agit donc de condenser dans l'audience le processus d'instruction écrite qui n'a pu être suffisamment mis à profit pour compléter le dossier soumis au juge. C'est la marque d'une procédure condensée, qui constitue le pendant positif de la célérité souhaitée par le législateur. Les apports de l'oralité ne doivent en effet pas être sous-estimés. Lors de l'audience, « *un rapport de proximité inhabituel s'établit [...]*

²³¹⁵ Bernard **CHEMIN**, « Le statut de l'oralité », AJDA, 2011, p. 604.

²³¹⁶ **CE**, prés. sect., 29 nov. 1991, *Préfet de l'Aisne c. Strzyżowski*, n° 126277, Rec., tab., p. 945.

²³¹⁷ **CE**, prés. sect., 20 oct. 1991, *Aoulad Haj*, n° 121423, Rec., tab., p. 945.

²³¹⁸ **CAA** Lyon, 6^e, 12 juill. 2005, *Préfet du Rhône c. Mahmoud*, n° 05LY00544, Rec., p. 622.

²³¹⁹ **CE**, prés. sect., 6 juill. 1990, *Préfet des Hauts-de-Seine c. El Yartaoui*, n° 115301, Rec., tab., p. 778.

²³²⁰ Caroline **LANTERO**, « L'oralité devant les juridictions administratives », in *La parole en droit public*, L'Épitoque, 2020, p. 265.

entre le justiciable et le juge »²³²¹ de nature à mieux éclairer ce dernier que ne pourrait le faire un dossier écrit. Cette dimension de la procédure est d'autant plus importante que ces contentieux font parfois appel à une forme d'intime conviction qui rend nécessaire d'évaluer la sincérité des déclarations du requérant²³²².

850. Information des parties. – Eu égard à la brièveté du délai imparti au juge pour statuer, les règles relatives à l'information des parties sur l'audience sont particulièrement souples. L'avertissement du requérant la veille de l'audience par télégramme n'entache ainsi pas la régularité du jugement²³²³. La jurisprudence a même admis la convocation par le moyen d'un message téléphonique laissé à une personne susceptible de pouvoir joindre le requérant²³²⁴.

851. L'étranger doit toutefois être personnellement convoqué, même s'il est assisté d'un avocat²³²⁵. En revanche, rien n'impose qu'il le rencontre avant l'audience²³²⁶.

852. Lecture. – Si toutes les décisions de justice administrative doivent être lues en séance publique²³²⁷, les jugements sont, dans la reconduite à la frontière, lus sur le siège. La décision prononcée un autre jour que celui de l'audience est donc entachée d'une irrégularité de nature à emporter son annulation²³²⁸. De la même manière, l'existence de contradictions entre le jugement notifié aux parties et le dispositif lu au terme de l'audience publique doit conduire, si elle est alléguée devant le juge d'appel, à la censure de la décision de première instance²³²⁹.

²³²¹ Florence **CHALTIEL**, « Le juge administratif, juge de l'immigration », RDP, 2000, p. 167.

²³²² Voir *infra* n° 882 et s.

²³²³ **CE**, prés. sect., 14 fév. 1992, *Vaz*, n° 127596, Rec., tab., p. 982 ; **CE**, prés. sect., 22 mai 1992, *Mutantou-Kanzou*, n° 129427, Rec., p. 982.

²³²⁴ **CE**, 7^e et 10^e, 31 mars 1999, *Ba*, n° 198356, Rec., tab., p. 829.

²³²⁵ **CE**, prés. sect., 15 avr. 1992, *Timera*, n° 128237, Rec., tab., p. 982.

²³²⁶ **CE**, prés. sect., 9 nov. 1992, *Sene*, n° 133184, Rec., tab., p. 982.

²³²⁷ **CE**, sect., 8 janv. 1982, *Serban*, n° 22729, Rec., p. 8 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, Rec., p. 9 ; note François **JULIEN-LAFFERIERE**, AJDA, 1982, p. 662.

²³²⁸ **CE**, 1^{re} et 2^e, 30 déc. 2002, *Préfet des Hauts-de-Seine*, n° 243113, Rec., p. 506.

²³²⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 9 fév. 2004, *Préfet de police c. Afif Chaouche*, n° 254913, Rec., tab., p. 727.

SECTION II

LE RENFORCEMENT DES GARANTIES DANS L'APPORT DE LA PREUVE

853. Il est assez communément admis que les questions de fait sont prépondérantes dans les contentieux des étrangers. Le sort du requérant est bien souvent conditionné à la qualification de sa situation personnelle – familiale, médicale –, de son comportement ou des risques qu'il encourt en cas de retour dans son pays d'origine. Il en résulte que l'apport de la preuve est déterminant pour les parties qui souhaitent se prévaloir devant le juge d'éléments de fait au soutien de leurs prétentions.

854. Le droit processuel, notamment en matière d'asile, a considérablement évolué en faveur d'un meilleur encadrement du régime probatoire. Alors que les pouvoirs d'instruction offerts au juge doivent respecter des principes toujours plus contraignants (I.), la formalisation accrue du raisonnement juridictionnel a conduit à atténuer la subjectivité de certains contentieux, sans la faire disparaître tout à fait (II.).

I | L'encadrement des pouvoirs d'enquête

855. Pouvoirs d'instruction. – Le contentieux de l'asile offre au juge administratif des pouvoirs d'enquête étendus et plus souvent mis en œuvre que dans la procédure ordinaire. La procédure, inquisitoire, permet à la CNDA de « *prescrire toute mesure d'instruction qu'elle jugera utile* »²³³⁰. Elle peut en particulier ordonner à l'Office de lui communiquer les éléments du dossier du demandeur, notamment l'enregistrement sonore de son entretien²³³¹. Le juge peut exiger de l'administration qu'elle communique au requérant un certain nombre de documents qu'elle est seule à détenir, comme la décision enjoignant de quitter le territoire français et le dossier

²³³⁰ Article R. 532-31 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement R. 733-18].

²³³¹ **CE**, 2^e et 7^e, 16 oct. 2019, *Mme de Rossi Randriamampianina*, n° 423478, Rec., tab., p. 578.

administratif de l'étranger²³³². La procédure est irrégulière si le requérant a été empêché, malgré sa demande, d'accéder à des pièces déterminantes pour l'issue du litige²³³³. La justice administrative est en droit de demander à l'administration qu'elle lui indique le ou les motifs sur lesquels repose sa décision, quand bien même elle n'a pas, comme les refus de naturalisation, à être motivée²³³⁴. Le juge apprécie souverainement l'opportunité d'inviter à indiquer ces motifs²³³⁵, y compris dans les contentieux de la nationalité²³³⁶. Il n'est d'ailleurs pas toujours tenu de mettre en œuvre ses pouvoirs d'instruction. Ainsi la Commission n'a pas à demander l'original des pièces qui lui sont adressées et peut se contenter de photocopies, quitte à les écarter ensuite pour ce motif²³³⁷.

856. En revanche, la Cour est tenue d'ordonner les mesures d'instruction qui sont nécessaires à la manifestation de la vérité. Le juge de cassation a par exemple annulé une décision refusant, à propos d'un étranger auquel il était reproché d'avoir menti sur son identité, de faire procéder à une prise d'empreintes digitales pour comparaison et d'ordonner la communication du dossier de prise en charge de sa famille en France²³³⁸.

857. Le droit processuel est contraint à un équilibre parfois précaire entre la nécessité d'une exacte information du juge et le respect de certains principes susceptibles de faire obstacle à la manifestation de la vérité. L'instruction doit ainsi s'exercer en assurant la protection de l'étranger **(A.)** tout en composant avec les secrets protégés par la loi **(B.)**.

²³³² **CE**, 2^e et 6^e, 26 mars 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Aboudou Mzé*, n° 34200, Rec., p. 137 ; chron. Bruno **LASSERRE**, Frédéric **TIBERGHIE**N, AJDA, 1982, p. 375 ; note Bernard **PACTEAU**, Rev. adm., 1982, p. 279.

²³³³ **CE**, 2^e et 6^e, 18 nov. 1987, *Bokwa Kimbolo*, n° 78981, Rec., p. 372.

²³³⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 27 mai 1983, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. M. et Mme Cajarville*, n° 45690, Rec., p. 219 ; **CE**, 2^e et 6^e, 9 oct. 1985, *Bayatti*, n° 56871, Rec., tab., p. 629.

²³³⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Mlle Kbris*, n° 77956, Rec., tab., p. 730.

²³³⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 7 juill. 1995, *M'Baye*, n° 138041, Rec., p. 288 ; note Paul **LAGARDE**, Rev. crit. DIP, 1996, p. 83 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1995, IV., n° 2076.

²³³⁷ **CE**, 7^e et 10^e, 17 avr. 1991, *Mme Yina Yina*, n° 94424, Rec., p. 142.

²³³⁸ **CE**, 10^e, 25 juin 2021, *M. C.*, n° 442617, Rec. CNDA, p. 315.

A | La limitation des pouvoirs d'enquête au nom de la protection de l'étranger

858. Contradictoire et égalité des armes. – L'utilisation par le juge de ses pouvoirs d'enquête doit être conciliée avec le principe du contradictoire et ne pas porter atteinte à l'égalité des armes. Le Conseil d'État, dans une décision du 22 octobre 2012, *Martazjanov*²³³⁹, a précisé les pouvoirs à la disposition de la Cour. Celle-ci peut ainsi utiliser librement, sans en avertir les parties, les sources documentaires accessibles au public, sous réserve qu'elle en indique la source dans sa décision. En revanche, les informations qu'elle obtient à la suite de ses investigations doivent être versées au contradictoire afin qu'elles puissent être débattues entre les parties lorsqu'elles « *contiennent des éléments d'information susceptibles de confirmer ou d'infirmer des circonstances de fait propres au demandeur d'asile ou spécifiques à son récit* ». Cela ne signifie pas que l'utilisation non contradictoire des pouvoirs d'investigation se limite à l'obtention d'information surabondantes, mais simplement que les sources ainsi obtenues doivent uniquement porter sur des éléments d'une certaine généralité, qui ne peuvent qu'indirectement modifier la perception qu'a le juge de la crédibilité du récit du requérant : « *on voit en effet mal pourquoi la Cour prendrait la peine de citer des éléments d'information générale qui ne servent pas, à la fin des fins, à déterminer indirectement s'il faut accueillir ou rejeter la demande d'asile* »²³⁴⁰.

859. Ainsi, la CNDA doit soumettre au contradictoire les auditions devant une juridiction pénale internationale sur lesquelles elle se fonde²³⁴¹. L'obligation d'indiquer la source des informations relevées par la Cour n'est invocable que pour autant qu'elles aient joué un rôle déterminant, ce qui n'est pas le cas lorsque la demande devait être rejetée en l'absence de toute menace dirigée contre le requérant²³⁴². Les informations, même générales, que la Cour recueille doivent être soumises au contradictoire

²³³⁹ **CE**, 9^e et 10^e, 22 oct. 2012, *Martazjanov*, n° 328265, Rec., p. 367 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2013, p. 324.

²³⁴⁰ Aurélie **BRETONNEAU**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, n° 371502, Rec., tab., p. 525, inédites.

²³⁴¹ **CNDA**, 26 juill. 2013, *Mme B.*, n° 10003771, Rec. CNDA, p. 124.

²³⁴² **CE**, 10^e, 15 oct. 2014, *M. K.*, n° 369178, Rec. CNDA, p. 119.

lorsqu'elles ne sont pas publiquement accessibles²³⁴³. La circonstance que les informations soient issues des écritures non communiquées d'une des parties n'est pas de nature à vicier la procédure dès lors qu'elles sont générales et librement accessibles²³⁴⁴.

860. La Cour également peut saisir l'autorité judiciaire en vue d'obtenir « *tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, de nature à faire suspecter qu'une personne qui demande l'asile ou le statut d'apatride ou qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié, le bénéfice de la protection subsidiaire ou le statut d'apatride relève de l'une des clauses d'exclusion [...] ou d'un refus ou d'une fin de protection* »²³⁴⁵. Contrairement à ce que la lettre du texte peut laisser entendre, l'obligation de communication qui pèse sur l'autorité judiciaire ne concerne pas que les éléments à charge mais bien l'ensemble des éléments susceptibles d'éclairer la Cour sur l'application d'une clause d'exclusion ou d'un motif de refus de protection²³⁴⁶.

861. Principe de confidentialité. – L'ensemble des pouvoirs d'enquête dont dispose la Cour est soumis à un principe de confidentialité, inscrit dans la loi depuis 2015²³⁴⁷. Déjà mis en œuvre par le Conseil d'État depuis une décision de section *M. Erden*²³⁴⁸, ce principe implique que les investigations qu'elle mène, en particulier auprès des services du pays d'origine du demandeur, ne doivent pas révéler d'éléments d'information sur l'intéressé. Le principe de confidentialité dont bénéficient les demandeurs d'asile avait déjà conduit le Conseil constitutionnel à censurer la possibilité pour des agents extérieurs aux institutions chargées de la protection internationale d'accéder à un fichier des empreintes digitales

²³⁴³ CE, 10^e, 10 juill. 2017, *M. B...A...*, n° 400593, Rec. CNDA, p. 176.

²³⁴⁴ CE, 2^e et 7^e, 28 fév. 2019, *M. N.*, n° 414821, Rec., p. 43 ; note Emmanuel AUBIN, AJDA, 2019, p. 1352 ; note Manon DOSEN, DA, 2019, n° 5, comm. n° 27.

²³⁴⁵ Article L. 513-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 713-5].

²³⁴⁶ CE, 2^e et 7^e, 12 fév. 2021, *M. Alashram*, n° 439141, Rec., tab., p. 530.

²³⁴⁷ Article 17 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile ; article L. 532-9 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 733-4].

²³⁴⁸ CE, sect., 1^{er} oct. 2014, *M. Erden*, n° 349560, Rec., p. 288 ; note Serge DEYGAS, Procédures, 2014, n° 11, comm. n° 310 ; chron Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, Jean LESSI, AJDA, 2014, p. 2185 ; obs. Gaëlle MARTI, JCP A, 2015, n° 23, comm. n° 2172.

des demandeurs d'asile²³⁴⁹. Toute la difficulté tient à ce que « *la voie ouverte par la décision de section sera étroite à emprunter pour la Cour, prise entre les deux écueils, d'une part, d'une mesure à ce point prudente qu'elle en deviendrait infructueuse et, d'autre part, d'une mesure plus efficace, mais contraire à l'exigence constitutionnelle de confidentialité* »²³⁵⁰. Ainsi, si la CNDA a déjà pu juger qu'il lui était loisible de contacter, par l'intermédiaire d'un poste diplomatique français, une juridiction du pays d'origine pour obtenir la communication d'un jugement²³⁵¹, il semble peu probable qu'une telle analyse résiste à l'application du principe de confidentialité. La Cour a également admis qu'elle pouvait, sans méconnaître ce principe, interroger deux requérants sur les similitudes de leur demande²³⁵².

862. Le Conseil d'État n'érige pas le principe de confidentialité en obstacle absolu aux méthodes d'investigation du juge de l'asile. Il admet ainsi que la Cour peut, en principe, statuer en fonction d'éléments figurant dans le dossier d'un tiers²³⁵³. C'est que « *la portée de la garantie de confidentialité doit s'apprécier eu égard à son objet* »²³⁵⁴, qui est de protéger le requérant contre les éventuelles représailles qui pourraient être exercées contre lui si sa demande d'asile était connue. Or, la relative publicité que constitue le versement au contradictoire d'informations contenues dans le dossier d'un tiers ne met pas toujours en danger ce dernier. C'est notamment le cas lorsqu'il s'est déjà vu reconnaître la qualité de réfugié ou lorsqu'il est suffisamment proche du requérant pour que cette divulgation ne bouleverse pas sa situation. La mise en œuvre d'une telle mesure d'instruction ne risque d'ailleurs pas d'échapper au juge, qui peut toujours

²³⁴⁹ **Cons. const.**, 22 avr. 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, n° 97-389 DC ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 1997, p. 341 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, AJDA, 1997, p. 524 ; note Olivier **LECUCQ**, RFDC, 1997, p. 571 ; note François **LUCHAIRE**, RDP, 1997, p. 931 ; note Ferdinand **MÉLIN-SOUCRAMANIEN**, D., 1999, p. 237 ; note Gilles **PELLISSIER**, LPA, 27 juin 1997, n° 77, p. 4 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1997, p. 447 ; note Jean-Claude **ZARKA**, JCP G, 1997, p. 356.

²³⁵⁰ Louis **DUTHELLET DE LAMOTHE**, Jean **LESSI**, « Les limites des pouvoirs d'instruction du juge administratif », AJDA, 2014, p. 2188.

²³⁵¹ **CNDA**, 29 avr. 2011, *Mlle S.*, n° 09008475, Rec. CNDA, p. 158.

²³⁵² **CNDA**, 29 mars 2016, *M. T.*, n° 15008890, Rec. CNDA, p. 162.

²³⁵³ **CE**, 9^e et 10^e, 27 juill. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Mubiligi*, n° 386797, Rec., tab., p. 645.

²³⁵⁴ Édouard **CRÉPEY**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 27 juill. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Mubiligi*, n° 386797, Rec., tab., p. 645, inédites.

estimer devoir s'abstenir s'il estime, par exemple, que la recherche d'information dans le dossier d'un tiers risque de porter atteinte à un secret protégé par la loi, notamment au secret médical. Le juge n'est notamment pas tenu de solliciter la communication du dossier d'un tiers si aucune partie ne s'en prévaut²³⁵⁵. Il le doit en revanche lorsque le requérant invoque des éléments qui ont conduit à accorder le statut de réfugié à certains membres de sa famille²³⁵⁶.

863. Dans le même esprit, le juge peut inviter le requérant à prendre contact auprès d'un pays dont il pourrait avoir la nationalité²³⁵⁷, mais ne peut déduire de son inaction qu'il pourrait se prévaloir de sa protection²³⁵⁸.

864. Il faut noter que le principe de confidentialité s'applique également à l'autorité administrative et que sa méconnaissance peut très logiquement justifier le réexamen d'une demande de protection internationale²³⁵⁹.

865. Principe de dignité. – Les pouvoirs d'instruction n'échappent pas à l'application du principe de dignité, qui « irradie tout le droit des étrangers »²³⁶⁰. Or, ce principe peut constituer un obstacle dans l'apport de la preuve, en particulier à propos de l'orientation sexuelle des demandeurs. La Cour de justice de l'Union européenne a été confrontée à la question des moyens de prouver l'orientation sexuelle d'un demandeur d'asile, c'est-à-dire, concrètement, son homosexualité. Dans un arrêt de grande chambre du 2 décembre 2014, *A., B. et C. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*²³⁶¹, elle a eu à s'interroger sur la compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux de la possibilité d'apprécier l'orientation sexuelle sur la base d'interrogatoires stéréotypés, de tests médicaux, de récits de pratiques sexuelles, voire de photographies ou d'enregistrements vidéo.

²³⁵⁵ CE, 9^e et 10^e, 4 oct. 2019, *M. A.*, n° 417954, Rec. CNDA, p. 190.

²³⁵⁶ CE, 10^e, 1^{er} fév. 2019, *M. A.*, n° 417156, Rec. CNDA, p. 191.

²³⁵⁷ CNDA, 2 sept. 2010, *Mme L.*, n° 08018788, Rec. CNDA, p. 53.

²³⁵⁸ CNDA, 17 mars 2011, *Mlle K.*, n° 09020156, Rec. CNDA, p. 156.

²³⁵⁹ CE, 9^e et 10^e, 10 fév. 2016, *M. Inthirakumaran*, n° 373529, Rec., tab., p. 645.

²³⁶⁰ Valérie MUTELET, « La dignité et le droit des étrangers », RFDA, 2015, p. 1088.

²³⁶¹ CJUE, GC., 2 déc. 2014, *A., B. et C. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, nos C-148/13, C-149/13 et C-150/13 ; chron. Olivera BOSKOVIC, Sabine CORNELOUP, Fabienne JAULT-SESEKE, Natalie JOUBERT, Karine PARROT, D., 2015, p. 450.

Sans surprise, aucune de ces dernières méthodes n'est susceptible de démontrer ou d'infirmer l'orientation sexuelle du requérant car, au-delà de leur valeur probatoire intrinsèque, elles portent très manifestement atteinte à la dignité de l'intéressé. La question des interrogatoires est plus délicate. L'arrêt indique que, si, dans le cadre de l'évaluation de la demande d'asile, « *des interrogatoires portant sur des notions stéréotypées peuvent constituer un élément utile à la disposition des autorités compétentes* », ils ne sauraient aucunement suffire à apprécier la situation de l'intéressé en ce qu'ils ne permettent pas de refléter son vécu propre. De là à considérer qu'ils ne sont finalement pas si utiles, il n'y a qu'un pas qu'il n'est pas interdit de franchir. L'esprit du droit de l'Union est bien plus perceptible dans les conclusions de Mme Eleanor Sharpston, qui affirmait à très juste titre que, « *étant donné qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude l'orientation sexuelle d'une personne, des pratiques qui tentent de le faire ne devraient pas intervenir dans le processus d'évaluation* »²³⁶².

866. La jurisprudence administrative s'oppose naturellement à ce que l'autorité juridictionnelle fonde son analyse sur des moyens de preuve susceptibles de porter atteinte à la dignité humaine. C'est le cas, notamment, des photographies ou des enregistrements vidéo produits par le demandeur afin de démontrer son homosexualité²³⁶³. Le juge de l'asile considère donc généralement que l'orientation sexuelle alléguée par le requérant doit être établie²³⁶⁴. Le Conseil d'État considère « *que l'octroi du statut de réfugié du fait de persécutions liées à l'appartenance à un groupe social fondé sur des orientations sexuelles communes ne saurait être subordonné à la manifestation publique de cette orientation sexuelle par la personne qui sollicite le bénéfice du statut de réfugié dès lors que le groupe social, au sens des dispositions précitées, n'est pas institué par ceux qui le composent, ni même du fait de l'existence objective de caractéristiques qu'on leur prête mais par le regard que portent sur ces personnes la société environnante ou les institutions* »²³⁶⁵. Cela ne signifie cependant pas que l'étranger se prévalant de son homosexualité se verra automatiquement accorder la protection internationale qu'il sollicite. La jurisprudence européenne admet en effet que les autorités nationales apprécient la crédibilité du récit

²³⁶² Eleanor **SHARPSTON**, concl. sous **CJUE**, GC., 2 déc. 2014, *A., B. et C. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, nos C-148/13, C-149/13 et C-150/13, inédites.

²³⁶³ **CNDA**, 29 oct. 2015, *M. R.*, n° 15006472, Rec. CNDA, p. 76.

²³⁶⁴ **CNDA**, 24 juin 2011, *M. V.*, n° 10025142, Rec. CNDA, p. 173.

²³⁶⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 27 juill. 2012, *M. ...*, n° 349824, Rec., p. 315.

du demandeur, dont son orientation sexuelle, d'ailleurs vraie ou supposée, n'est qu'un élément parmi d'autres.

867. Reste que la conciliation de ces exigences avec la nécessité de s'assurer de la crédibilité du récit de l'étranger est loin d'être aisée et conduit les juges à un équilibrisme inconfortable. En effet, « *si l'intervention de la CJUE a permis de garantir une absence d'intrusion dans la vie privée des requérants, elle a également énormément limité le champ d'admissibilité des preuves en matière d'homosexualité* »²³⁶⁶.

B | La préservation minimale des garanties face au secret

868. Secret de la défense. – Dans les contentieux des étrangers, le contradictoire se heurte parfois aux secrets protégés par la loi et, en particulier, au secret de la défense. Dès lors que de nombreuses décisions sont susceptibles d'être fondées sur l'existence d'une menace grave à l'ordre public ou d'un risque d'atteinte à la sûreté de l'État, l'action administrative dépend en partie de l'activité des services de renseignement, qui est en principe couverte par le secret de la défense. Il n'est pas difficile d'imaginer la cohabitation délicate entre le débat contentieux et les méthodes de surveillance, tant « *les autorités juridictionnelles et les services de renseignement sont l'expression de logiques a priori antagonistes* »²³⁶⁷. Il est en effet évident que la perspective d'un débat contradictoire n'est pas celle qui éclaire le mieux l'action de ces services, naturellement enclins à une certaine clandestinité.

869. Afin d'opérer une juste conciliation entre les exigences de l'égalité des armes et la protection légale de certaines informations, la jurisprudence administrative a adopté une position équilibrée²³⁶⁸. D'une part, il n'appartient pas au juge de discuter le fait que les informations qu'il demande sont couvertes par le secret. D'autre part, il doit faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour se procurer toute information susceptible

²³⁶⁶ Daniel **BORRILLO**, *Droit d'asile et homosexualité*, L'Harmattan, 2021, p. 146.

²³⁶⁷ Bertrand-Léo **COMBRADE**, « Les notes blanches des services de renseignement », RFDA, 2019, p. 1103.

²³⁶⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 27 mai 1983, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. M. et Mme Cajarville*, n° 45690, Rec., p. 219.

de l'éclairer sur la nature des documents concernés et les raisons pour lesquelles ils ont été écartés. Les éléments ainsi recueillis doivent être versés au dossier et soumis au contradictoire.

870. La question du secret se manifeste plus particulièrement à travers l'utilisation de notes blanches, « *c'est-à-dire les fiches banalisées, sans en-tête, référence ni signature, qui contiennent des extraits de rapports de police, expurgés de toute précision quant à la nature et l'identité des sources utilisées* »²³⁶⁹. L'utilisation de tels documents dans le cadre d'une procédure contradictoire peut heurter, car elle renforce le déséquilibre entre les parties. La jurisprudence administrative admet pourtant que les services de l'État peuvent garder secrète l'origine des renseignements dont ils disposent sans affecter le caractère probant des informations sur lesquelles ils se fondent. C'est que la pratique des notes blanches est un pis-aller qui permet d'éviter une opposition frontale et stérile entre la transparence propre au débat juridictionnel et la préservation du secret de la défense. Certes, le juge ne dispose pas d'éléments authentifiés mais, en accordant foi à ces documents, il peut relancer le débat contradictoire et replacer dans la dialectique de la preuve des questions de fait qui y échapperaient sinon. Par ailleurs, le juge conserve l'exclusivité de l'interprétation des renseignements ainsi portés à sa connaissance et peut tout à fait s'écarter des extrapolations de l'administration lorsqu'elles ne lui semblent pas pertinentes²³⁷⁰. La présomption de véracité accordée aux notes blanches n'excède ainsi pas le champ des constatations de fait qu'elles contiennent et ne débordent jamais sur les qualifications juridiques qui peuvent en découler. Ainsi, des éléments trop peu circonstanciés²³⁷¹ ou trop anciens²³⁷² peuvent conduire le juge à s'écarter des informations produites par l'administration.

²³⁶⁹ Maryvonne **DE SAINT PULGENT**, « L'expulsion d'un étranger en urgence absolue », concl. sous **CE**, ass., 11 oct. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Diouri*, n° 128128, Rec., tab., p. 939, RFDA, 1991, p. 978.

²³⁷⁰ **CE**, ass., 11 oct. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Diouri*, n° 128128, Rec., tab., p. 939 ; concl. Maryvonne **DE SAINT-PULGENT**, RFDA, 1991, p. 978 ; chron. Christine **MAUGÛÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1991, p. 890.

²³⁷¹ **TA** Lille, 10 nov. 1994, *Zitouni*, Rec., tab., p. 943 ; concl. Louis-Dominique **LAUGIER**, RFDA, 1995, p. 131 ; note Louis-Dominique **LAUGIER**, AJDA, 1995, p. 68.

²³⁷² **CE**, 2^e, 8 fév. 2012, *B...*, n° 337992.

871. Les notes blanches concernent l'ensemble des contentieux des étrangers où l'atteinte à l'ordre public sert de support direct à la décision attaquée, qu'il s'agisse, évidemment de l'expulsion²³⁷³, de l'expulsion en urgence absolue²³⁷⁴, du refus de visa²³⁷⁵, mais aussi du contentieux de la nationalité, à travers la déchéance²³⁷⁶, ou le refus de naturalisation²³⁷⁷.

872. Les services de renseignement peuvent également concourir à l'information du juge dans le contentieux de l'asile puisque l'OFPRA peut diligenter une enquête depuis 2018²³⁷⁸. La présence de notes dans les dossiers contentieux apparaît nettement depuis, en particulier en ce qui concerne l'application de la clause d'exclusion²³⁷⁹ ou le retrait du statut de réfugié²³⁸⁰. Introduit par la loi du 29 juillet 2015²³⁸¹, mais applicable aux dossiers antérieurs²³⁸², le régime antérieur permettait déjà à l'Office de produire des informations issues d'enquêtes sans en révéler la source lorsque l'absence de confidentialité « *porterait atteinte à la sécurité des personnes physiques ou morales ayant fourni ces informations ou à celle des personnes physiques*

²³⁷³ **CE**, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, Rec., p. 74 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, LPA, 25 juin 2003, n° 126, p. 12 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2003, p. 1343 ; **CE**, 1^{re} et 6^e, 4 oct. 2004, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales*, n° 266948.

²³⁷⁴ **CE**, ass., 11 oct. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Diouri*, n° 128128, Rec., tab., p. 939 ; concl. Maryvonne **DE SAINT-PULGENT**, RFDA, 1991, p. 978 ; chron. Christine **MAUGŨÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1991, p. 890.

²³⁷⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 1^{er} juin 2011, *B...*, n° 337992, Rec., p. 265.

²³⁷⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, Rec., p. 231 ; concl. Xavier **DOMINO**, AJDA, 2016, p. 1816 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2016, n° 12, comm. n° 61 ; note Jules **LEPOUTRE**, RFDA, 2016, p. 1188 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2017, p. 261.

²³⁷⁷ **CAA** Nantes, 2^e, 28 déc. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de la Décentralisation*, n° 12NT00130.

²³⁷⁸ Article 5 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

²³⁷⁹ **CNDA**, 19 avr. 2019, *M. S.*, n° 16040612, Rec. CNDA, p. 128 [annulé sur un autre point par : **CE**, 2^e, 30 mars 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 431792 ; **CNDA**, 19 avr. 2019, *M. A.*, n° 16040649.

²³⁸⁰ **CE**, 10^e, 20 fév. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 421212, Rec. CNDA, p. 145 ; **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 425231 ; **CNDA**, 28 déc. 2020, *M. S.*, n° 20012065, Rec. CNDA, p. 164 ; **CE**, 10^e, 29 déc. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 448330.

²³⁸¹ Article 17 de la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** relative à la réforme du droit d'asile.

²³⁸² **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 389868, Rec., tab., p. 475.

ou morales auxquelles ces informations se rapportent »²³⁸³. En ce cas, il appartient à la Cour de tenir compte des éléments ainsi fournis sans s'appuyer exclusivement sur eux²³⁸⁴.

873. Le juge de l'asile doit utiliser tous les pouvoirs d'instruction qui sont à sa disposition. En particulier, lorsqu'il ressort de l'instruction que le requérant figure sur un fichier de sécurité, « *il appartient au juge de l'asile, lorsqu'il est informé d'une telle inscription, que la fiche soit ou non produite à l'instance, de se forger une conviction au vu de l'argumentation des parties sur ce point dans le cadre de la procédure contradictoire et il ne saurait dénier toute force probante à l'inscription au fichier d'une personne faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État sans user de ses pouvoirs d'instruction pour recueillir toutes informations pertinentes, notamment auprès du ministre de l'Intérieur, qu'il peut appeler dans l'instance afin qu'il apporte au débat contradictoire tous éléments et informations sur les circonstances et les motifs de l'inscription en cause* »²³⁸⁵.

874. Le renforcement des garanties juridictionnelles profite également, indirectement, du développement du contrôle que le juge exerce sur l'activité des services de renseignement²³⁸⁶.

875. Secret médical. – Le secret médical peut également jouer un rôle majeur dans la dialectique de la preuve. Il est bien entendu indifférent lorsque le requérant conteste un refus de séjour opposé par le préfet en concordance avec l'avis du médecin. L'étranger, parce qu'il fonde ses prétentions sur son état de santé, n'a guère d'autre choix que de produire des éléments détaillés afin de contredire l'appréciation du médecin. La configuration du contentieux implique nécessairement que l'étranger révèle sa pathologie et ne se réfugie pas alors derrière le secret médical. Le Conseil d'État a clairement exprimé sa position en jugeant que « *si le demandeur entend contester le sens de cet avis, il appartient à lui seul de lever le secret*

²³⁸³ Article L. 532-9 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 733-4].

²³⁸⁴ **CNDA**, 10 oct. 2018, *M. Jeyanthan Tharmalingam*, n° 11015942, Rec. CNDA, p. 122.

²³⁸⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 30 janv. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 416013, Rec., p. 10.

²³⁸⁶ Guilhem **MAROIS**, *Le contrôle des services de renseignement en France*, thèse, Université de Bordeaux, 2019, p. 319 et suivantes.

relatif aux informations médicales qui le concernent, afin de permettre au juge de se prononcer en prenant en considération l'ensemble des éléments pertinents »²³⁸⁷.

876. Même levé, le secret médical continue de peser sur l'instance dans la mesure où il fait obstacle à ce que le juge exige du préfet qu'il démontre que le médecin a bien respecté les orientations générales²³⁸⁸. C'est logique car le préfet, outre que la loi « *n'en a pas fait l'autorité chargée du contrôle de la substance du raisonnement médical des médecins* »²³⁸⁹, est censé tout ignorer de la pathologie de l'étranger. Il semble donc difficile d'attendre de lui qu'il apporte la preuve du respect des orientations générales, même *a posteriori* lorsque le demandeur a révélé son affection. Du reste, la levée du secret médical rend inutile le contrôle du respect des orientations générales, car l'état de santé de l'intéressé peut directement être confronté au refus de séjour qui lui a été opposé.

877. La situation est un peu particulière lorsque l'autorité administrative s'est écartée de l'avis du médecin car, dès lors qu'elle ne connaît pas la pathologie dont souffre l'étranger, elle ne peut que produire des éléments généraux indiquant que le pays dans lequel l'intéressé doit être renvoyé dispose d'une offre de soin suffisante pour traiter toutes les maladies courantes. Dans ce cas, bien sûr, l'étranger peut encore une fois lever le secret médical et soumettre au débat contradictoire la nature et l'étendue de sa pathologie. Il n'est toutefois pas certain qu'il soit obligé d'en arriver là, car « *l'amorce de la dialectique de la preuve par le préfet sur la question de l'existence d'un traitement médical dans un pays, par la production d'éléments généralistes, [ne doit pas] conduire à considérer qu'il revient à l'étranger, s'il veut répondre efficacement, de lever le secret médical* »²³⁹⁰. Pour le dire autrement, il serait curieux que les assertions du préfet, nécessairement non circonstanciées, ne puissent être contredites par la seule production des avis médicaux et forcent l'étranger à révéler un état de santé normalement protégé par la loi.

²³⁸⁷ **CE**, 5^e et 6^e, 28 juill. 2022, *M. B... A...*, n° 441481, Rec.

²³⁸⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 9 oct. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Camara*, n° 422974, Rec., tab., p. 778.

²³⁸⁹ Sophie **ROUSSEL**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 9 oct. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Camara*, n° 422974, Rec., tab., p. 778, inédites.

²³⁹⁰ François **BÉROUJON**, « Le droit de séjour des étrangers malades - La délicate conciliation de la preuve et de la protection du secret médical », DA, 2014, n° 12, étu. n° 19.

878. Certaines juridictions se sont déjà engagées dans cette voie. La Cour administrative d'appel de Lyon a notamment considéré que « *la partie qui justifie d'un avis du médecin de l'agence régionale de santé qui lui est favorable doit être regardée comme apportant des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence ou l'absence d'un état de santé de nature à justifier la délivrance ou le refus d'un titre de séjour* »²³⁹¹. Cette présomption est évidemment réfragable, mais il semble peu probable que le préfet parvienne à la renverser par la production d'informations génériques. La jurisprudence administrative est d'ailleurs assez sévère et rappelle que, si « *le préfet n'est pas lié par l'avis émis par le médecin de l'agence régionale de santé [...], il lui appartient, lorsque ce médecin a estimé que l'état de santé de l'étranger nécessitait une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et qu'il n'existait pas de traitement approprié dans son pays d'origine, de justifier des éléments qui l'ont conduit à ne pas suivre cet avis médical* »²³⁹².

879. Naturellement, ce mouvement jurisprudentiel tend à accroître l'adhésion de la décision du préfet à l'avis favorable du médecin. Néanmoins, outre qu'elle ne conduit pas à lier la compétence de l'autorité administrative, qui peut toujours légalement s'écarter de l'avis²³⁹³, cette position ne s'éloigne guère de l'esprit de la loi. Le rapporteur de la loi du 16 juin 2011 au Sénat est ainsi « *intimement persuadé que les médecins auront la main* »²³⁹⁴. La loi du 10 septembre 2018²³⁹⁵ participe de ce mouvement de renforcement de l'autorité de l'avis médical en imposant que le refus de titre de séjour opposé malgré l'avis du collège de médecins soit spécialement motivé²³⁹⁶. Au demeurant, il n'est pas inutile de rappeler que « *de manière générale, afin de protéger le secret médical, les procédures administratives tendent à distinguer l'autorité de décision et celle procédant à une appréciation médicale*

²³⁹¹ **CAA** Lyon, 3^e, 3 fév. 2015, *Préfet du Rhône*, n° 14LY00962.

²³⁹² **CAA** Nancy, 1^{er}, 8 fév. 2018, *M. D.*, n° 17NC00273 ; **CAA** Lyon, 3^e, 12 mars 2019, *Préfet du Rhône*, n° 18LY00650.

²³⁹³ **CAA** Nancy, 1^{er}, 25 oct. 2018, *M. C.*, n° 17NC02788.

²³⁹⁴ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 14 avr. 2011, n° 35, p. 2796.

²³⁹⁵ Article 56 de la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

²³⁹⁶ Article L. 425-9 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-11 11°].

sous forme d'un avis obligatoire »²³⁹⁷ et que lier l'avis du préfet à celui du collège de médecins n'aurait rien d'incongru.

II | L'objectivisation de l'intime conviction

880. Si, de manière générale, la preuve est « *intimement liée à la fonction même du procès* »²³⁹⁸, la nature des questions de fait qu'il lui revient de trancher conduit le juge à se prononcer à partir de données plus incertaines que dans le contentieux administratif ordinaire. Fréquemment, le litige se cristallise autour de la véracité d'un récit, d'un événement ou d'un état qui accentue la subjectivité de l'appréciation des faits. Les contentieux des étrangers font alors appel à l'intime conviction du juge.

881. Ce phénomène est particulièrement marqué dans le contentieux de la protection internationale (**A.**), même s'il n'épargne pas complètement les autres types de litige (**B.**).

A | Le poids majeur de l'intime conviction dans le contentieux de l'asile

882. Le contentieux de l'asile fait largement appel à l'intime conviction du juge, qui doit se forger une opinion à partir d'éléments souvent parcellaires et insuffisants à caractériser la vérité avec certitude. Le droit processuel a logiquement cherché à renforcer l'objectivité de l'appréciation du juge en encadrant le régime de la preuve (**1.**), qui reste très difficile à apporter pour le requérant (**2.**).

1. L'apport encadré de la preuve

883. Apport de la preuve. – La question de la preuve est déterminante dans des contentieux où la situation de fait emporte généralement la

²³⁹⁷ Jean-Charles **JOBART**, « Le juge administratif et les limites du secret médical », RDSS, 2020, p. 344.

²³⁹⁸ Loïc **CADIET**, Hélène **PAULIAT**, « Finalités du jugement », in *Mieux administrer pour mieux juger*, IRJS, 2014, p. 117.

solution du juge. C'est en particulier le cas dans le contentieux de l'asile, où la crédibilité du discours de l'étranger repose beaucoup sur sa capacité à le corroborer par des documents authentiques qui n'entrent pas en contradiction avec les éléments mis à jour lors de l'instruction de son dossier, en particulier lors de l'enquête²³⁹⁹, au regard des informations publiquement disponibles²⁴⁰⁰ ou des simples déclarations du requérant²⁴⁰¹. C'est ainsi que la Cour peut écarter des documents faisant référence à la dénomination d'un parti politique qui n'a plus cours depuis plusieurs années²⁴⁰² ou qui attestent d'évènements trop anciens²⁴⁰³. L'authenticité des documents présentés par le requérant est également corrélée avec la précision de son récit : l'inanité de ses explications est ainsi de nature à discréditer des pièces qui, autrement, auraient pu convaincre le juge. Ainsi, la Cour a jugé que, compte tenu de l'incapacité du requérant à expliquer les circonstances exactes dans lesquelles les poursuites qu'il invoque auraient été engagées, « *les pièces judiciaires produites doivent être regardées, en l'espèce, comme étant des documents apocryphes* »²⁴⁰⁴. De façon générale, les documents produits doivent faire preuve d'une certaine précision et le juge dénie toute valeur probante à des attestations rédigées en des termes convenus²⁴⁰⁵, qui se contredisent²⁴⁰⁶ ou qui comportent des « *anomalies grossières* »²⁴⁰⁷. Il en va de même des productions de proches « *rédigées pour les besoins de la cause* »²⁴⁰⁸.

²³⁹⁹ **CNDA**, 18 oct. 2010, *M. B.*, n° 08010581, Rec. CNDA, p. 163.

²⁴⁰⁰ **CNDA**, 3 déc. 2010, *M. M.*, n° 10003120, Rec. CNDA, p. 167 ; **CNDA**, 23 déc. 2010, *Mme L.*, n° 09017516, Rec. CNDA, p. 165 ; **CNDA**, 23 mars 2011, *M. M.*, n° 10014064, Rec. CNDA, p. 177 ; **CNDA**, 7 oct. 2011, *Mme C. ép. R., M. R. et Mme O.*, n° 10018389, Rec. CNDA, p. 168 ; **CNDA**, 28 mars 2013, *M. M. A.*, n° 12017575, Rec. CNDA, p. 137.

²⁴⁰¹ **CNDA**, 4 oct. 2012, *M. B.*, n° 12001926, Rec. CNDA, p. 139 ; **CNDA**, 16 nov. 2012, *M. L.*, n° 12006826, Rec. CNDA, p. 134.

²⁴⁰² **CNDA**, 19 nov. 2010, *M. A.*, n° 09008067, Rec. CNDA, p. 169.

²⁴⁰³ **CNDA**, 30 avr. 2010, *M. K.*, n° 08006154, Rec., CNDA, p. 172.

²⁴⁰⁴ **CNDA**, 9 mai 2011, *M. A.*, n° 10007432, Rec. CNDA, p. 165.

²⁴⁰⁵ **CNDA**, 13 juill. 2011, *Mlle R.*, n° 11002976, Rec. CNDA, p. 169 ; **CNDA**, 24 oct. 2012, *M. D.*, n° 10011673, Rec. CNDA, p. 137 ; **CNDA**, 11 déc. 2012, *M. S. S.*, n° 12013973, Rec. CNDA, p. 132 ; **CNDA**, 26 juill. 2013, *M. K.*, n° 12025409, Rec. CNDA, p. 132.

²⁴⁰⁶ **CNDA**, 7 juin 2011, *Mlle D.*, n° 11000677, Rec. CNDA, p. 175.

²⁴⁰⁷ **CNDA**, 22 juin 2012, *Mlle I.*, n° 11031805, Rec. CNDA, p. 128.

²⁴⁰⁸ **CNDA**, 20 janv. 2014, *M. F. et Mme D. épouse F.*, n° 12006532, Rec. CNDA, p. 115 ; **CNDA**, 12 sept. 2016, *Mme A.*, n° 15036198, Rec. CNDA, p. 64.

884. Le droit européen des droits de l'Homme s'est naturellement saisi de la question de la preuve en matière de protection internationale par le prisme de l'article 3 de la Convention. La Cour européenne des droits de l'Homme a jugé largement insuffisant le sérieux avec lequel le juge de l'asile pouvait écarter le récit d'un demandeur d'asile. La France a ainsi été sermonnée, voire condamnée, à de multiples reprises pour la « *motivation très succincte* » des décisions prises par la Cour²⁴⁰⁹. Pour l'essentiel, le juge européen a « *reproché à la CNDA de préférer la conviction subjective du juge à la production objective* »²⁴¹⁰ d'éléments matériels. Le Conseil d'État s'est inspiré de cette ligne jurisprudentielle pour imposer au juge de l'asile, lorsqu'il réfute l'authenticité d'un document, de minutieusement motiver sa décision²⁴¹¹. Il s'ensuit qu'il ne peut se borner à écarter des pièces de son analyse sans prendre la peine d'en vérifier l'authenticité et d'en examiner la portée quant aux craintes de persécution alléguées par le requérant. Il ne peut par exemple pas se borner à considérer qu'un certificat médical est sans incidence alors qu'il révèle des blessures et traumatismes en rapport avec les persécutions dont se prévaut le demandeur²⁴¹². C'est notamment le cas d'un certificat indiquant que le requérant porte « *des cicatrices longitudinales sur le bras droit à la face externe qui pourraient être des cicatrices de fouet* »²⁴¹³, « *de nombreuses cicatrices compatibles avec son récit* »²⁴¹⁴ ou, de façon générale, les stigmates des persécutions qu'il allègue²⁴¹⁵. De même, la Cour ne peut écarter le risque de persécution pour absence de déclarations cohérentes alors que le requérant avait produit devant elle un mandat d'arrêt qu'elle n'a pas jugé dépourvu d'authenticité²⁴¹⁶. La découverte

²⁴⁰⁹ **Cour EDH**, 5^e, 2 fév. 2012, *I.M. c. France*, n° 9152/09 ; **Cour EDH**, 5^e, 18 avr. 2013, *Mo. M. c. France*, n° 18372/10 ; **Cour EDH**, 5^e, 19 sept. 2013, *R.J. c. France*, n° 10466/11 ; **Cour EDH**, 5^e, 10 oct. 2013, *K.K. c. France*, n° 18913/11 ; **Cour EDH**, 5^e, 4 sept. 2014, *M. V. et M. T. c. France*, n° 17897/09 ; chron. Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, *AJDA*, 2015, p. 150.

²⁴¹⁰ Caroline **LANTERO**, « La motivation des décisions en matière d'asile », *in Droit d'asile*, A. Pédone, 2015, p. 258.

²⁴¹¹ **CE**, 10^e, 24 nov. 2017, *Mme B.*, n° 407214, *Rec. CNDA*, p. 189.

²⁴¹² **CE**, 9^e et 10^e, 10 avr. 2015, *M. Balasingam*, n° 372864, *Rec.*, tab., p. 661 ; note Emmanuel **AUBIN**, *AJDA*, 2015, p. 1983.

²⁴¹³ **CE**, 8^e, 17 oct. 2016, *Mme A.*, n° 393852, *Rec. CNDA*, p. 167.

²⁴¹⁴ **CE**, 10^e, 21 juin 2017, *M. A.*, n° 399704, *Rec. CNDA*, p. 181.

²⁴¹⁵ **CE**, 10^e, 11 avr. 2018, *M. A.*, n° 412933, *Rec. CNDA*, p. 237 ; **CE**, 10^e, 21 juin 2018, *M. et Mme A.*, n° 413978, *Rec. CNDA*, p. 236 ; **CE**, 10^e, 31 mars 2021, *Mme A.*, n° 437967, *Rec. CNDA*, p. 302.

²⁴¹⁶ **CE**, 10^e, 1^{er} fév. 2019, *M. B.*, n° 419691, *Rec. CNDA*, p. 195 ; **CE**, 10^e, 31 mars 2021, *M. B.*, n° 436467, *Rec. CNDA*, p. 301.

ultérieure de l'absence d'authenticité des documents produits peut de toute façon caractériser une fraude justifiant, notamment à l'appui d'un recours en révision, l'annulation de la décision de la Cour²⁴¹⁷.

885. La crédibilité des allégations de l'étranger repose aussi parfois simplement sur le bon sens. Un justiciable se présentant comme un ressortissant d'un État mais qui n'en parle pas, ne serait-ce que de façon rudimentaire, la langue, a peu d'espoir de se voir octroyer une protection internationale²⁴¹⁸. L'intéressé peut également se trahir par son ignorance d'éléments qu'il aurait, selon la Cour, dû connaître, comme des « *événements météorologiques marquants* »²⁴¹⁹ ou « *la géographie de sa région d'origine et [...] l'organisation administrative* » de son pays²⁴²⁰. Ces derniers éléments d'appréciation sont plus contestables dès lors qu'ils postulent un degré minimal de connaissances qui n'est pas nécessairement détenu et ne semblent pas révélateurs, en eux-mêmes, de l'origine de l'étranger. S'il est facile d'admettre que le requérant doit censément parler un minimum la langue de la région dont il se prétend originaire, il est plus délicat d'attendre de lui un niveau, même très limité, de culture générale. Heureusement, certains éléments demeurent plus objectifs et mettent moins à contribution l'étranger. La Cour a ainsi pu opposer au requérant la « *concision temporelle invraisemblable de la procédure pénale, dont toutes les étapes auraient eu lieu le même jour* »²⁴²¹. Elle a par ailleurs pu juger, avec une certaine circonspection, qu'une requérante avait « *livré un discours très imprécis sur le rituel de magie noire auquel elle aurait été soumise* »²⁴²².

886. Le champ lexical de l'imprécision est de très loin le plus mobilisé pour aboutir au rejet de la demande du requérant. La diversité du vocabulaire utilisé pour marquer l'incrédulité du juge témoigne de l'importance majeure des questions de fait que ce contentieux met en jeu.

²⁴¹⁷ **CNDA**, 11 oct. 2012, *OFPRA c. M. N. M.*, n° 12006035, Rec. CNDA, p. 158 ; **CNDA**, 8 avr. 2016, *OFPRA c. M. S.*, n° 15031759, Rec. CNDA, p. 177 ; **CNDA**, 9 nov. 2016, *OFPRA c. M. M.*, n° 16018645, Rec. CNDA, p. 153 ; **CNDA**, 13 janv. 2017, *OFPRA c. M. M.*, n° 16018064, Rec. CNDA, p. 195.

²⁴¹⁸ **CNDA**, 19 nov. 2010, *M. B.*, n° 09024326, Rec. CNDA, p. 168 ; **CNDA**, 26 juin 2013, *MM. M.*, n° 12035716, Rec. CNDA, p. 135.

²⁴¹⁹ **CNDA**, 2 avr. 2012, *M. M. A.*, n° 11019873, Rec. CNDA, p. 146.

²⁴²⁰ **CNDA**, 29 mars 2016, *M. T.*, n° 15008890, Rec. CNDA, p. 162.

²⁴²¹ **CNDA**, 26 juill 2013, *M. K.*, n° 12025409, Rec. CNDA, p. 132.

²⁴²² **CNDA**, 17 mars 2016, *Mme O. alias O.*, n° 14005909, Rec. CNDA, p. 163.

La Cour écarte systématiquement les déclarations « *sommaires* »²⁴²³, « *non circonstanciées* »²⁴²⁴, « *lacunaires* »²⁴²⁵, « *particulièrement incertaines* »²⁴²⁶, « *peu descriptives* »²⁴²⁷, « *très imprécises* »²⁴²⁸, les propos « *confus et peu convaincants* »²⁴²⁹, « *particulièrement vagues et peu crédibles* »²⁴³⁰, « *élusifs* »²⁴³¹, « *rien moins que fantaisistes* »²⁴³², les moyens « *schématiques, succincts et peu convaincants* »²⁴³³. Elle refuse pareillement de suivre le demandeur lorsqu'il demeure « *évasif* »²⁴³⁴. Il est attendu de lui un récit précis et circonstancié des événements qui l'ont conduit à solliciter la protection de la France²⁴³⁵, ce qui ne saurait être satisfait lorsque l'intéressé se borne à évoquer des généralités qui ne reflètent pas son vécu²⁴³⁶ ou se contredit dans ses affirmations²⁴³⁷. Les contradictions du requérant ne permettent toutefois pas de considérer sa requête comme irrecevable²⁴³⁸.

887. Il existe un certain nombre de présomptions qui obligent à rehausser le niveau d'exigence probatoire. C'est par exemple le cas lorsque le demandeur bénéficie déjà du statut de réfugié dans un autre pays de l'Union²⁴³⁹ ou est un ressortissant de ces États²⁴⁴⁰. Naturellement, cette présomption est réfragable. Il appartient au requérant « *pour renverser cette*

²⁴²³ **CNDA**, 8 déc. 2011, *M. A.*, n° 10026740, Rec. CNDA, p. 161.

²⁴²⁴ **CNDA**, 8 déc. 2011, *M. A.*, n° 10026740, Rec. CNDA, p. 161 ; **CNDA**, 27 nov. 2013, *M. K. et Mlle S.*, n° 11022448, Rec. CNDA, p. 126.

²⁴²⁵ **CNDA**, 30 nov. 2011, *M. T.*, n° 11003659, Rec. CNDA, p. 167.

²⁴²⁶ **CNDA**, 27 juin 2011, *M. A.*, n° 10025243, Rec. CNDA, p. 172.

²⁴²⁷ **CNDA**, 17 juin 2011, *M. C.*, n° 10019135, Rec. CNDA, p. 175.

²⁴²⁸ **CNDA**, 23 mars 2011, *Mlle P.*, n° 10010340, Rec. CNDA, p. 176.

²⁴²⁹ **CNDA**, 22 nov. 2011, *Mlle S. et Mlles S.*, n° 11005782, Rec. CNDA, p. 163.

²⁴³⁰ **CNDA**, 28 juin 2011, *Mlle N.*, n° 10013523, Rec. CNDA, p. 164.

²⁴³¹ **CNDA**, 21 déc. 2012, *M. S.*, n° 12012929, Rec. CNDA, p. 131.

²⁴³² **CNDA**, 16 nov. 2012, *M. C.*, n° 09022953, Rec. CNDA, p. 133.

²⁴³³ **CNDA**, 5 juill. 2011, *M. F.*, n° 11002818, Rec. CNDA, p. 163.

²⁴³⁴ **CNDA**, 22 juin 2011, *M. Z.*, n° 10008698, Rec. CNDA, p. 174 ; **CNDA**, 26 juill. 2013, *Mme B.*, n° 10003771, Rec. CNDA, p. 125 ; **CNDA**, 12 déc. 2018, *M. K.*, n° 18024589, Rec. CNDA, p. 224.

²⁴³⁵ **CNDA**, 20 juin 2012, *M. J.*, n° 11017242, Rec. CNDA, p. 142.

²⁴³⁶ **CNDA**, 3 mai 2012, *Mme B.*, n° 11028043, Rec. CNDA, p. 144 ; **CNDA**, 22 mai 2012, *M. C.*, n° 12004529, Rec. CNDA, p. 143 ; **CNDA**, 5 juin 2012, *M. A.*, n° 11010533, Rec. CNDA, p. 143 ; **CNDA**, 26 oct. 2012, *M. L. B.*, n° 12013430, Rec. CNDA, p. 136.

²⁴³⁷ **CNDA**, 19 juill. 2013, *M. A.*, n° 06000315, Rec. CNDA, p. 132.

²⁴³⁸ **CE**, 9 fév. 1994, *Mme Chuong*, n° 101455, Rec., tab., p. 950.

²⁴³⁹ **CNDA**, 30 mars 2011, *M. O.*, n° 09009538, Rec. CNDA, p. 156 ; **CNDA**, 7 janv. 2015, *M. A.*, n° 14027236, Rec. CNDA, p. 81.

²⁴⁴⁰ **CNDA**, 30 mars 2011, *M. L.*, n° 10013804, Rec. CNDA, p. 161.

présomption du caractère manifestement non fondé de sa demande, d'apporter des éléments circonstanciés de nature, d'une part, à étayer la crédibilité de ses craintes de persécutions ou de risque réel d'atteinte grave et, d'autre part, à établir qu'il a sollicité la protection des autorités et que celles-ci ont refusé ou n'ont pas été en mesure de lui assurer un niveau de protection conforme à leurs engagements européens »²⁴⁴¹.

2. L'apport difficile de la preuve

888. Obstacles à l'apport de la preuve. – Il ne faut pas mésestimer la difficulté, pour le requérant, de prouver les faits qu'il avance. La preuve écrite est naturellement complexe à rapporter car, dès lors qu'« *il n'existe pas de certificat de torture* »²⁴⁴², il appartient au requérant de produire des documents susceptibles d'y remédier. Or, les conditions propres au voyage du demandeur d'asile, c'est-à-dire à sa fuite, ne permettent pas toujours d'anticiper les documents dont il aura besoin pour constituer son dossier, ni d'y accéder. Cette rigueur de la preuve est d'autant plus renforcée que la Cour accorde très peu de poids aux attestations et témoignages que l'étranger peut produire, qui sont parfois pour lui le seul moyen de pallier l'impossibilité de rassembler des éléments à la valeur probatoire plus affirmée. Le Conseil d'État a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler au juge de l'asile qu'il lui appartenait, lorsqu'il écartait de telles pièces, de préciser les raisons de son choix²⁴⁴³.

889. Cohérence du récit. – La crédibilité du discours de l'étranger repose par ailleurs sur certains éléments qui lui échappent. Bien sûr, c'est normal, il lui revient d'exposer, le plus clairement possible, son histoire et le parcours qui l'a conduit à solliciter la protection internationale de la France. Les exigences de la Cour excèdent cependant la seule question de la crédibilité du récit pour se porter sur la cohérence, voire la pertinence, des événements qu'il relate. Le juge de l'asile voit ainsi dans le moindre manque de logique la marque du mensonge et n'hésite pas à déduire des mauvais choix de l'intéressé ou des tiers impliqués l'absence de sincérité de son exposé. Cette approche, si elle s'explique par la position délicate

²⁴⁴¹ CNDA, 3 nov. 2015, *Mme I. ép. M.*, n° 14028047, Rec. CNDA, p. 12.

²⁴⁴² Emmanuel AUBIN, « La preuve médicale des persécutions subies face à l'office du juge de l'asile », AJDA, 2015, p. 1983.

²⁴⁴³ CE, 10^e, 17 déc. 2018, *Mme D.*, n° 420441, Rec. CNDA, p. 234.

dans laquelle est placée le juge, revient à faire peser sur le demandeur d'asile les conséquences de choix qui ne sont pas les siens ou dont l'incohérence pourrait se concevoir compte tenu des persécutions dont il se prévaut. La Cour a ainsi refusé de tenir pour avéré le récit de l'aide apportée à une demandeuse par l'un de ses amis fonctionnaire de police compte tenu des risques qu'il encourait²⁴⁴⁴.

890. Mensonge de l'étranger. – De façon quelque peu surprenante, l'insincérité de l'étranger sur un point isolé peut conduire le juge à nier la crédibilité de l'ensemble de son récit. Ainsi d'un étranger qui, ayant déposé de multiples demandes d'asile sous des identités différentes afin d'accroître ses chances de bénéficier d'une protection internationale, a vu la Cour considérer que ces agissements étaient « *de nature à jeter un doute très sérieux sur la crédibilité de l'ensemble de ses déclarations relatives à son parcours personnel et aux menaces susceptibles de peser sur lui en cas de retour dans son pays* »²⁴⁴⁵. Il n'existe pourtant pas de rapport direct entre une fraude, certes grave, aux procédures de l'asile et les craintes de persécution qu'un étranger peut ressentir. En un sens, la circonstance que ces craintes soient réelles peut justement conduire le demandeur à multiplier, sans pertinence, les tentatives pour y échapper et il est très contestable de déduire de son comportement une insincérité qui pourrait tout aussi bien être appréciée sans se rapporter à des éléments extérieurs. La Cour déduit cette solution de l'obligation de coopération qui pèse sur le demandeur d'asile²⁴⁴⁶. Il est exact que la loi rappelle à différentes reprises que l'étranger prétendant à une protection internationale doit coopérer avec les institutions françaises, en particulier pour établir son identité et les éléments de son récit²⁴⁴⁷. Elle n'en tire cependant pas de conséquence sur l'appréciation des craintes de persécution et sans doute serait-il plus orthodoxe d'envisager les manipulations du demandeur à travers la menace à l'ordre public qu'elles peuvent parfois constituer plutôt que de les transporter sur le terrain de l'éligibilité. La position du juge de l'asile contribue à alimenter l'« *ambiance*

²⁴⁴⁴ CNDA, 12 sept. 2016, *Mme A.*, n° 15036198, Rec. CNDA, p. 64.

²⁴⁴⁵ CNDA, 20 janv. 2017, *M. A.*, n° 16015959, Rec. CNDA, p. 171 ; CNDA, 11 mai 2017, *M. A.*, n° 16018513, Rec. CNDA, p. 182.

²⁴⁴⁶ CNDA, 22 fév. 2019, *M. A. et Mme A. épouse A.*, n° 17019034, Rec. CNDA, p. 186.

²⁴⁴⁷ Articles L. 521-13 et L. 531-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 741-1 et L. 723-4].

de suspicion»²⁴⁴⁸ qui caractérise le contentieux de la protection internationale.

891. Originalité du récit. – La jurisprudence semble par ailleurs exiger un certain degré d’originalité dans l’histoire du requérant : les récits trop communs, trop souvent entendus, sont jugés convenus et écartés comme tels ; les récits trop en rupture avec l’expérience de la formation de jugement sont considérés comme fantaisistes et subissent un sort identique. Il appartient ainsi à l’étranger de se situer dans un entre-deux qui n’a rien d’évident et de produire un récit suffisamment classique pour ne pas surprendre tout en se distinguant assez pour être perçu comme une histoire personnellement vécue. La part de subjectivité demeure donc prédominante dans le contentieux de l’asile, car « *l’intime conviction des juges se construit sur la base de leurs savoirs et de leurs convictions respectifs, dans le respect des dispositions juridiques applicables, mais qui laissent une très large place à l’appréciation personnelle sur des faits rarement établis dans leur ensemble et des craintes souvent difficiles à appréhender* »²⁴⁴⁹.

B | Le poids amoindri de l’intime conviction dans les autres contentieux des étrangers

892. Dans les contentieux du séjour ou de la nationalité, même de l’extradition, la thématique de la preuve se présente sous des aspects plus classiques. Puisque l’étranger se trouve dans une situation *a priori* moins périlleuse, il dispose en principe du temps et de la liberté d’action nécessaires à la constitution d’un dossier contentieux susceptible de prouver ses allégations. L’appréciation du juge repose donc davantage sur des éléments objectifs que sur l’intime conviction, ce qui est beaucoup plus satisfaisant.

893. Appréciation des risques de traitements inhumains ou dégradants. – Cela n’est cependant pas toujours vrai, en particulier lorsque l’étranger cherche à démontrer que son éloignement vers un pays l’exposerait à des traitements inhumains et dégradants. Le requérant est en

²⁴⁴⁸ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1528, n° 2295.

²⁴⁴⁹ Anicet **LE PORS**, *Juge de l’asile*, Michel Houdiard, 2010, p. 131.

effet conduit, dans cette hypothèse, à apporter des éléments de preuve très proches de ceux qu'il pourrait être amené à présenter devant le juge de l'asile. Ce type de cas de figure est en général la suite directe d'un rejet d'une demande de protection internationale, qui a pu permettre au requérant de réunir la plupart des éléments de preuves à sa disposition. Le Conseil d'État a néanmoins assez tôt admis que le tribunal pouvait prendre en compte des éléments produits pour la première fois devant lui pour démontrer l'existence d'un risque de persécution²⁴⁵⁰.

894. Par ailleurs, si la charge de la preuve pèse en principe sur le requérant²⁴⁵¹, il revient à l'administration d'établir le défaut d'authenticité des documents produits²⁴⁵². Comme lors d'une demande d'asile, l'étranger peut apporter la preuve des risques qu'il allègue par tout moyen.

895. Appréciation de la matérialité des faits. – Si beaucoup des décisions qui impliquent l'existence d'une menace à l'ordre public peuvent s'appuyer sur des condamnations pénales, ce qui libère le juge d'une appréciation de la matérialité des faits²⁴⁵³, ce n'est pas toujours le cas. Il appartient alors à la juridiction administrative de se prononcer sur la réalité des agissements reprochés à l'étranger, ce qui peut le conduire à forger sa conviction à partir d'éléments parfois assez minces, voire contradictoires. De ce point de vue, les éléments de preuve produits par l'administration, parce qu'ils émanent souvent de sources de police, jouissent d'une autorité qui les met à l'abri des simples allégations des requérants. Ainsi le travail irrégulier est-il normalement démontré par l'énoncé des faits dans le procès-verbal dressé par l'inspection du travail²⁴⁵⁴.

896. La charge de la preuve incombe parfois à l'administration. C'est ainsi à elle qu'il appartient de démontrer la date à laquelle un étranger a

²⁴⁵⁰ **CE**, prés. sect., 8 oct. 1993, *Préfet de la Seine-Maritime c. Célinpolat*, n° 139664, Rec., p. 263.

²⁴⁵¹ **CE**, 4^e, 16 déc. 1998, *Préfet du Rhône*, n° 190689 ; **CE**, 10^e, 24 janv. 2000, *Préfet du Val-de-Marne*, n° 204640 ; **CE**, 3^e et 8^e, 26 fév. 2001, *Mme Fadiadji*, n° 223953, Rec., tab., p. 993.

²⁴⁵² **CE**, 1^{re}, 29 nov. 1999, *Préfet de police*, n° 205235.

²⁴⁵³ Voir *supra* n° 166 et s.

²⁴⁵⁴ **CE**, 2^e, 26 janv. 1990, *Maurice et Robert Teyssandie*, n° 86347.

pénétré sur le territoire français²⁴⁵⁵. Le préfet peut en revanche se fonder sur l'absence d'éléments produits par l'étranger, notamment pour démontrer la durée de sa résidence en France²⁴⁵⁶, ce qui revient à exiger de l'intéressé qu'il apporte la preuve qu'il vivait bien sur le territoire.

897. Vie familiale. – Une situation similaire peut être rencontrée lorsque le juge doit statuer sur l'atteinte que porte une mesure d'éloignement à la vie familiale de son destinataire²⁴⁵⁷. Bien sûr, la question exige moins de lui lorsque la situation de l'étranger s'inscrit dans un cadre juridiquement construit, c'est-à-dire lorsqu'il est marié ou dans ses relations avec ses ascendants et descendants. Il en va autrement lorsque la situation dont il se prévaut est purement factuelle – le concubinage – ou ne suffit pas par elle-même à caractériser une vie familiale susceptible d'être protégée – le PACS. Le juge doit alors se prononcer en fonction de données parfois peu fiables pour apprécier la solidité des liens noués entre les individus.

898. Ne sont pas suffisantes pour caractériser une vie commune les attestations d'une psychologue et d'une assistante sociale²⁴⁵⁸. Sans surprise, une durée de trente-six ans entre l'entrée sur le territoire d'un membre du couple et la demande de regroupement familial de son conjoint fait obstacle à la reconnaissance d'une vie commune²⁴⁵⁹.

899. Âge. – La preuve de l'état civil est une problématique délicate en droit des étrangers. L'âge, en particulier, soulève de nombreuses difficultés en ce qu'il n'est pas toujours simple à déterminer et a une forte incidence sur le droit applicable. L'étranger mineur bénéficie en effet, s'il est isolé, d'une protection contre l'éloignement ainsi que d'un accès à l'aide sociale à l'enfance.

900. S'il appartient en principe au juge administratif, saisi d'une difficulté particulière en la matière, de surseoir à statuer jusqu'à ce que son

²⁴⁵⁵ CE, prés. sect., 25 oct. 2000, *Bouchbouch*, n° 217829, Rec., tab., p. 1042.

²⁴⁵⁶ CE, 10^e, 24 janv. 2000, *Préfet de la Seine-Maritime*, n° 203602.

²⁴⁵⁷ Voir *infra* n° 1076 et s.

²⁴⁵⁸ CE, juge des référés, 15 juin 2022, *M. B.*, n° 464567.

²⁴⁵⁹ CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2011, *Gamraoui et Mme Guesmi*, n° 322494, Rec., tab., p. 961.

homologue judiciaire se soit prononcé – dans des conditions qui ne sont pas nécessairement plus confortables²⁴⁶⁰ –, il lui arrive d’apprécier lui-même l’âge de l’étranger. Le Conseil d’État a ainsi admis le caractère frauduleux d’une demande de visa compte tenu de « *l’important écart constaté entre les âges mentionnés sur les pièces d’état civil présentées au soutien de cette demande et les âges physiologiques résultant de certificats médicaux établis à la suite d’investigations approfondies* »²⁴⁶¹.

901. L’administration recourt parfois à des tests osseux pour établir l’âge de l’étranger. Qualifié d’« *examen approfondi, d’usage courant* »²⁴⁶², ce moyen de preuve est apprécié avec une certaine réserve par le juge administratif, qui tient compte de la marge d’erreur, relativement importante, que comporte ce type d’examen²⁴⁶³. La jurisprudence constitutionnelle rappelle que le refus de se soumettre à un tel test ne doit pas faire présumer la majorité de l’étranger²⁴⁶⁴, même s’il peut logiquement être retenu comme un élément du faisceau d’indices qui permettra de déterminer son âge²⁴⁶⁵. De façon générale, un tel test ne peut suffire à contredire un document authentique d’état civil²⁴⁶⁶. Il peut en revanche participer à lever les doutes sur son authenticité²⁴⁶⁷.

902. Afin de faciliter l’évaluation par les départements de l’âge des étrangers dans le cadre de l’aide sociale à l’enfance, l’État a prévu la constitution d’un fichier permettant notamment de retracer le parcours administratif des intéressés²⁴⁶⁸. Le Conseil d’État a admis la légalité de ce

²⁴⁶⁰ Jean-Luc **RONGÉ**, « L’expertise de détermination de l’âge : la vérité tombe toujours sur un os », *Journal des jeunes*, 2009, n° 5, p. 33.

²⁴⁶¹ **CE**, 2^e, 18 déc. 2008, *Mlles A.*, n° 296370.

²⁴⁶² **CE**, juge des référés, 2 avr. 2009, *M. Rabman A.*, n° 325396.

²⁴⁶³ **CAA** Douai, 2^e, 19 sept. 2017, *M. C.*, n° 17DA00024, *AJDA*, 2017, p. 2341.

²⁴⁶⁴ **Cons. const.**, 21 mars 2019, *M. Adama S.*, n° 2018-768 QPC ; note Philippe **BONFILS**, *Dr. fam.*, 2019, n° 6, p. 34 ; note Anne-Blandine **CAIRE**, *RDSS*, 2019, p. 453 ; note Marie-Xavière **CATTO**, *Gaz. pal.*, 21 mai 2019, n° 19, p. 26 ; note Thomas **ESCACH-DUBOURG**, *AJDA*, 2019, p. 1448 ; note Hugues **FULCHIRON**, *Dr. fam.*, 2019, n° 5, p. 42 ; note Fabienne **JAULT-SESEKE**, *Rev. crit. DIP*, 2019, p. 972 ; note Pauline **PARINET**, *D.*, 2019, p. 742 ; note Thomas **PIAZZON**, *Titre VII*, 2019, p. 98.

²⁴⁶⁵ **CE**, juge des référés, 16 oct. 2017, *Département de Meurthe-et-Moselle*, n° 414872.

²⁴⁶⁶ **CE**, 6^e, 6 oct. 2010, *M. A.*, n° 332334.

²⁴⁶⁷ **CE**, juge des référés, 8 août 2022, *Département de la Meuse*, n° 466355.

²⁴⁶⁸ **Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019** relatif aux modalités d’évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la

fichier tout en rappelant que qu'il appartenait à l'administration de prévoir les garanties adéquates pour éviter que des étrangers soient indûment considérés comme majeurs²⁴⁶⁹.

protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

²⁴⁶⁹ **CE**, 1^{re} et 4^e, 5 fév. 2020, *Unicef France et autres et Conseil national des Barreaux*, n° 428478, Rec., tab., p. 597 ; note Marie **GLINEL**, *AJDA*, 2020, p. 1958.

Conclusion du second chapitre

903. Les spécificités des contentieux des étrangers imposent de repenser l’instruction des litiges. Il est évident que la précipitation qui marque les contentieux des étrangers a des répercussions sur la manière dont le juge conduit son dossier et rend nécessaires certaines adaptations, qui sont autant de tempéraments aux caractères traditionnels du procès administratif. Il n’en résulte cependant pas un recul des garanties du justiciable. En particulier, le développement de l’oralité constitue depuis longtemps un axe d’amélioration de la procédure juridictionnelle ordinaire. Certes, « *introduire davantage d’oralité ne signifie pas renverser la tradition écrite de la procédure administrative contentieuse qui a largement fait ses preuves* »²⁴⁷⁰ et il ne faut pas surestimer les apports d’une oralité renforcée, qui ne bouleverse pas les équilibres profonds du contentieux administratif. Il n’en demeure pas moins que la doctrine, tout en reconnaissant les mérites de l’instruction écrite, plaide fréquemment pour un renouvellement de l’audience et une meilleure prise en compte de ce qui y est dit²⁴⁷¹. La jurisprudence même ne manque pas de rappeler « *l’importance que revêtent l’audience et les procédures orales [...], en particulier pour l’appréciation des faits* »²⁴⁷². Bien sûr, la généralisation d’une telle évolution exigerait de l’administration qu’elle s’investisse plus étroitement dans la défense de ses affaires, ce qui semble peu probable au regard de l’encombrement chronique de ses services contentieux. L’oralité du procès administratif risque donc de demeurer longtemps le corollaire d’une procédure accélérée.

904. Paradoxalement, le renforcement des garanties de l’instruction se traduit également par un alignement de certains litiges sur le contentieux administratif de droit commun. C’est certainement dans le contentieux de la protection internationale que cet aspect est le plus flagrant. En imposant un certain formalisme dans la conduite de l’instruction, en particulier dans l’échange avec les parties, le Conseil d’État achève le processus de

²⁴⁷⁰ Damien **CONNIL**, *L’office du juge administratif et le temps*, thèse Pau, Dalloz, 2012, p. 67, n° 176.

²⁴⁷¹ Jean-Marc **SAUVÉ**, « La place de l’oralité : support délaissé ou renouvelé dans la juridiction administrative ? », in *La parole, l’écrit et l’image en justice : quelle procédure au XXI^e siècle ?*, PULIM, 2008, p. 2.

²⁴⁷² **CE**, 10^e, 7 juin 2018, *M. A...B...*, n° 414389, Rec. CNDA, p. 226.

juridictionnalisation entamé en 1957²⁴⁷³ et consacré en 2007 par la nouvelle dénomination de la Cour²⁴⁷⁴. Il est par ailleurs notable, mais guère surprenant, que les principes de confidentialité et de dignité soient principalement mobilisés dans ce contentieux-là. Le recours plus fréquent au pouvoir d'investigation dont le juge administratif est investi impose d'en préciser les limites.

²⁴⁷³ CE, sect., 29 mars 1957, *Sieur Paya Monzo*, n° 33524, Rec., p. 225.

²⁴⁷⁴ Article 29 de la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Conclusion du premier titre

905. Les droits procéduraux ressortent significativement renforcés des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers. L'étranger est mieux protégé par un juge qu'il peut saisir dans des conditions effectives et devant lequel il peut librement exposer son argumentation.

906. Le procès administratif des étrangers est effectif et équitable. Effectif parce que l'étranger est assuré de pouvoir saisir le juge de la décision qui lui a été opposée par l'administration dans des conditions propres à garantir l'exercice du droit au recours. Équitable parce que les aménagements de la procédure juridictionnelle ont permis de préserver la qualité des débats devant le juge et même de la renforcer en s'assurant que l'étranger soit mis en mesure de se défendre.

907. Naturellement, l'ouverture du prétoire et l'approfondissement des débats perd de son utilité si elle ne s'accompagne pas d'un contrôle efficace de l'action administrative.

Titre II

Le renforcement de la justice administrative par le perfectionnement du contrôle juridictionnel

909. Le renforcement de la justice administrative trouve écho dans le contrôle qu'elle opère sur l'action publique. Bien sûr, l'extension du contrôle du juge se traduit avant tout par une diversification des éléments soumis à son examen. Au-delà de l'incompétence et du détournement de pouvoir²⁴⁷⁵ ou de procédure²⁴⁷⁶, le juge administratif porte désormais une attention particulière aux vices de forme, notamment à la motivation des décisions, ainsi qu'aux vices de procédure.

910. Vice de forme. – C'est évidemment la motivation des décisions qui constitue le principal axe de contestation de la légalité formelle des décisions prises en droit des étrangers. Assez tôt, le juge administratif contrôle la motivation d'un arrêté d'expulsion²⁴⁷⁷, d'un refus de titre de séjour²⁴⁷⁸, d'une déchéance de nationalité²⁴⁷⁹, d'un refus d'entrée²⁴⁸⁰, d'une obligation de présentation concomitante à une obligation de quitter le territoire français²⁴⁸¹, d'un refus de visa opposé à une personne signalée au fichier Schengen²⁴⁸², d'un placement en rétention²⁴⁸³, d'un arrêté de

²⁴⁷⁵ **CE**, 4 juill. 1934, *Sieurs Lagoyanis Panayolis*, n° 32246, Rec., p. 762 ; **CE**, 21 oct. 1936, *Sieur Giloff*, n° 49618, Rec., p. 898 ; **CE**, 20 oct. 1954, *Léoncini*, n° 26557, Rec., tab., p. 793 ; **CE**, 4^e et 6^e, 29 juill. 2002, *Préfet du Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault*, n° 237832, Rec., tab., p. 774.

²⁴⁷⁶ **CAA** Paris, plén., 22 mars 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Lopez de la Calle Gauna*, n° 00PA03056, Rec., p. 702 ; **CE**, 1^{er} et 2^e, 10 avr. 2002, *Lopez de la Calle Gauna*, n° 234005, Rec., p. 132.

²⁴⁷⁷ **TA** Marseille, 14 nov. 1980, *Wadib*, Rec., tab., p. 821 ; **CE**, sect., 24 juill. 1981, *Belasri*, n° 31488, Rec., p. 322 ; **CE**, sect., 13 janv. 1988, *Abina*, n° 65856, Rec., p. 5 ; note François **JULIEN-LAFFERIERE** ; Philippe **WAQUET**, D., 1989, p. 115 ; chron. Jacqueline **MORAND-DEVILLER**, LPA, 9 sept. 1989, n° 109, p. 10.

²⁴⁷⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 30 juin 1982, *Malley*, n° 34021, Rec., tab., p. 697 ; **CE**, 9^e et 10^e, 16 juin 1989, *Goulaouche*, n° 66378, Rec., tab., p. 682 ; **CE**, 2^e et 6^e, 30 déc. 1996, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Martins*, n° 163457, Rec., tab., p. 935

²⁴⁷⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 23 mai 1986, *Warzecka*, n° 58806, Rec., p. 148.

²⁴⁸⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 18 oct. 1995, *Ministre de l'Intérieur c. Karboua*, n° 117754, Rec., p. 357.

²⁴⁸¹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 23 juill. 2012, *Zhang*, n° 359496, Rec., tab., p. 798.

²⁴⁸² **CE**, 2^e et 6^e, 9 juin 1999, *Mme Hamssaoui*, n° 198344, Rec., p. 172.

²⁴⁸³ **CE**, 3^e et 8^e, 6 mars 2002, *Préfet du Bas-Rhin c. Zimmerman*, n° 226408, Rec., tab., p. 773.

reconduite à la frontière à destination d'un ressortissant de l'Union ou d'un État partie à l'espace économique européen²⁴⁸⁴, d'une interdiction de retour²⁴⁸⁵, d'une décision de transfert²⁴⁸⁶, ou encore d'un décret d'extradition²⁴⁸⁷.

911. Le régime de l'obligation de quitter le territoire français présente d'intéressantes particularités. Le Conseil d'État a d'abord considéré, en 2007, que, s'agissant d'une mesure de police, elle devait être motivée, même si cette motivation peut se fondre dans celle du refus de titre de séjour qui accompagne nécessairement, à l'époque, la décision d'éloignement²⁴⁸⁸. Il a ensuite – la loi ne lui laissait plus guère le choix²⁴⁸⁹ – estimé qu'elle échappait à l'obligation de motivation²⁴⁹⁰, sous réserve d'être accompagnée d'un refus de titre qui, lui, était dûment motivé²⁴⁹¹.

912. Vice de procédure. – La densité croissante du droit des étrangers s'est logiquement accompagnée d'un accroissement des garanties procédurales offertes aux administrés. Le contrôle du juge sur les vices de procédure susceptibles d'entacher la légalité des décisions administratives témoigne du souci de préserver l'essence des mécanismes instaurés par la loi ou le règlement sans gripper l'action administrative en l'enserrant dans un formalisme trop contraignant. Constituent ainsi des irrégularités de nature à entraîner l'annulation de la décision attaquée : l'absence de motivation du procès-verbal de la Commission d'expulsion²⁴⁹² ou de l'avis

²⁴⁸⁴ **CE**, 3^e et 8^e, 13 janv. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Rostas*, n° 316488, Rec., tab., p. 806.

²⁴⁸⁵ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 12 mars 2012, *Harounur*, n° 354165, Rec., p. 83 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2013, p. 324 ; **CE**, 1^{re} et 6^e, 17 avr. 2015, *Mme Hamouchi*, n° 372195, Rec., p. 153.

²⁴⁸⁶ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 7 déc. 2018, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 420900, Rec., tab., p. 563.

²⁴⁸⁷ **CE**, sect., 17 juin 1983, *Affatigato*, n° 28115, Rec., p. 263.

²⁴⁸⁸ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 19 oct. 2007, *Hammou et Benabdelhak*, n° 306821, Rec., p. 426.

²⁴⁸⁹ Article 42 de la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007** relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

²⁴⁹⁰ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 28 mars 2008, *Bouali*, n° 311893, Rec., p. 124 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2008, p. 2174.

²⁴⁹¹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 13 fév. 2013, *Sari*, n° 363533, Rec., tab., p. 638.

²⁴⁹² **CE**, 2^e et 6^e, 27 avr. 1998, *Benchabanne*, n° 165419, Rec., tab., p. 955.

du médecin inspecteur de la santé publique²⁴⁹³, les vices affectant l'audition de l'intéressé devant une commission ou par l'administration elle-même, c'est-à-dire l'absence d'invitation du requérant à présenter ses observations²⁴⁹⁴ ou, *a fortiori*, l'absence d'entretien²⁴⁹⁵.

913. S'ils sont essentiels pour apprécier l'ampleur de l'évolution du contrôle de l'action administrative dans les contentieux des étrangers, ces éléments présentent cependant assez peu de particularités. Ils ne méritent donc pas de faire l'objet d'une analyse plus développée.

914. Juge du droit, la juridiction administrative s'est également attachée à juger le fait et sa qualification juridique. Cette longue évolution a conduit le juge à intensifier le contrôle qu'il exerce sur l'administration et à sans cesse rehausser le degré d'exigence qui pèse sur les appréciations qu'elle est amenée à faire (**Chapitre I**).

915. Juge de la légalité, la juridiction administrative s'est progressivement saisie de la situation de l'étranger. Son office a ainsi connu une évolution significative en s'étendant bien au-delà de la seule annulation pour intégrer des pouvoirs qui tendent à faire de lui un véritable juge des droits. (**Chapitre II**).

Chapitre I – Le renforcement par l'intensification du contrôle du juge

Chapitre II – Le renforcement par l'approfondissement de l'office du juge

²⁴⁹³ **CE**, 1^{re} et 6^e, 13 fév. 2013, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Belqadi*, n° 349738, Rec., tab., p. 634 ; **CE**, 9^e et 10^e, 12 mars 2014, *M. Kraloua*, n° 350646, Rec., tab., p. 700.

²⁴⁹⁴ **CAA** Lyon, 2^e, 10 mai 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Saadane*, n° 00LY02341, Rec., p. 992.

²⁴⁹⁵ **CAA** Douai, 2^e, 30 sept. 2008, *Préfet de l'Eure c. Ladson*, n° 08DA00496, Rec., tab., p. 770 ; **CE**, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Ouda*, n° 375423, Rec., tab., p. 708.

Chapitre I

Le renforcement par l'intensification du contrôle du juge

916. L'intensification du contrôle du juge est, à de très rares exceptions près, un marqueur commun de l'ensemble des litiges administratifs. La situation des contentieux des étrangers mérite cependant d'être particulièrement observée car, frappés du sceau de la haute police, ils n'ont que tardivement cédé face au contrôle du fait et sont longtemps demeurés le domaine par excellence d'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

917. Ce phénomène constitue une thématique privilégiée de la doctrine depuis que la jurisprudence administrative a investi le champ du contrôle des motifs²⁴⁹⁶. Il en ressort une identification assez nette des différents temps du contrôle du juge. Ainsi les auteurs distinguent-ils tous, sous des appellations parfois diverses, l'examen de la qualification juridique des faits de celle de l'adéquation de la décision aux faits. Le contrôle de la qualification juridique des faits correspond aux cas dans lesquels le juge s'assure que l'administration, lorsqu'elle se saisit d'une situation de fait, la fait entrer dans la catégorie juridique qui lui correspond et que la décision qu'elle a prise remplit bien les conditions légales de son édicton. Le contrôle de l'adéquation désigne quant à lui la situation dans laquelle le juge examine si l'administration a tiré les bonnes conséquences des qualifications qu'elle a retenues et de la situation de fait sur laquelle elle s'est appuyée. À ce stade, « *il ne suffit pas [...] que la condition légale existe, il faut encore qu'elle permette d'adopter la décision prise* »²⁴⁹⁷.

918. En revanche, les conditions dans lesquelles s'exercent ces différents contrôles font l'objet de présentations variées qui rendent parfois peu lisible l'opinion des auteurs. Sans avoir pour prétention de

²⁴⁹⁶ Notamment : Léo **HAMON**, *Le Conseil d'État, juge du fait : étude sur l'administration des juges*, Dalloz, 1932, 423 p.

²⁴⁹⁷ Pierre-Laurent **FRIER**, « Motifs : contrôle », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014, n° 84.

concevoir en quelques lignes un modèle universel sur lequel achoppe la doctrine depuis le début du XX^e siècle, il est nécessaire, dans un souci d'intelligibilité du propos, de préciser les contours terminologiques et conceptuels, au demeurant très classiques, dans lesquels s'intègrent les développements qui suivent.

919. Intensités de contrôle. – Les différents degrés d'intensité du contrôle du juge font l'objet de présentations variées dans la doctrine. Tous les auteurs intègrent la distinction entre le contrôle restreint et le contrôle normal, dit aussi entier ou plein contrôle. Certains évoquent un contrôle minimum²⁴⁹⁸, infra-minimum ou *minimorum*²⁴⁹⁹ pour désigner les situations dans lesquelles le juge ne contrôle pas la qualification juridique des faits. D'autres, enfin, nomment contrôle maximum ou maximal²⁵⁰⁰ la situation dans laquelle le juge exerce son plein contrôle sur l'ensemble des éléments de l'acte, ce qui inclut la qualification juridique des faits qui le soutiennent comme son adéquation avec ces faits.

920. La notion de contrôle infra-minimum, contradictoire en soi, comme celle de contrôle minimum, n'a guère de sens pour désigner une situation dans laquelle le juge n'exerce, justement, aucun contrôle. Les auteurs, naturellement conscients de cette objection, emploient généralement l'expression pour nommer le cas où le contrôle du juge ne s'exerce que sur les autres éléments qui composent la légalité de la décision, c'est-à-dire la compétence, la forme, la procédure et le but, présentés comme irréductibles. Toutefois, outre que ce minimum est lui-même contingent, il est curieux de désigner un degré d'intensité du contrôle des motifs de fait par une expression qui n'englobe en réalité que des éléments qui lui sont étrangers. Pour le dire autrement, le contrôle de la décision est peut-être minimal – encore que cette affirmation soit ouverte à la discussion –, mais, en son sein, le contrôle des motifs de fait ne l'est pas : il est inexistant.

²⁴⁹⁸ Stéphane **BRACONNIER**, Antoine **CLAEYS**, Clotilde **DEFFIGIER**, Jean-François **LACHAUME**, Hélène **PAULIAT**, *Droit administratif*, 18^e éd., 2020, p. 778 ; Yves **GAUDEMET**, *Droit administratif*, 24^e éd., L.G.D.J., 2022, p. 190, n° 372.

²⁴⁹⁹ Pierre-Laurent **FRIER**, Jacques **PETIT**, *Droit administratif*, 16^e éd., L.G.D.J., 2022, p. 706, n° 1090.

²⁵⁰⁰ Pierre-Laurent **FRIER**, Jacques **PETIT**, *Droit administratif*, 16^e éd., L.G.D.J., 2022, p. 709, n° 1096.

921. Le contrôle maximum, qui ne concerne que le contrôle de l'adéquation de la décision aux faits, vise les cas dans lesquels le juge « *vérifie si l'acte était le mieux adapté à la situation litigieuse et si n'existait aucune autre solution plus satisfaisante* »²⁵⁰¹. Parfois présentée comme l'ultime degré de contrôle accessible au juge, la notion de contrôle maximum décrit moins un niveau particulier d'intensité du contrôle que la diversité des éléments soumis à l'appréciation du juge. En effet, l'existence d'une mesure moins attentatoire aux droits fondamentaux n'est pas une cause distincte d'illégalité de la décision attaquée mais le simple indice qu'elle n'est pas correctement proportionnée. D'ailleurs, l'absence de solution alternative n'implique pas la légalité de la mesure prise mais prive simplement le juge d'un élément de comparaison pertinent pour apprécier le rapport de proportionnalité entre la décision et la situation de fait. Le contrôle maximum ne décrit donc que le renfort de perspective que constitue l'existence d'une échelle de mesures susceptibles d'être prises. Le contrôle du juge n'en ressort pas particulièrement grandi mais simplement plus assuré, parce qu'il s'exerce dans un cadre de référence qui lui permet d'apprécier plus précisément l'adéquation de la décision. Ainsi, la notion, qui ne s'applique guère qu'aux cas dans lesquels l'administration a le choix entre plusieurs décisions, ne constitue pas un degré supplémentaire d'intensité du contrôle mais un contexte d'analyse dont le juge aurait tort de se priver.

922. Il s'ensuit qu'il n'existe que deux degrés d'intensité du contrôle, applicables tant à l'opération de qualification juridique qu'à l'examen de l'adéquation : le contrôle restreint, où le juge ne censure que l'erreur manifeste d'appréciation, et le contrôle normal, où le juge censure l'erreur simple d'appréciation. Il est tout aussi possible, pour ce dernier degré de contrôle, d'évoquer un entier ou plein contrôle. Certains auteurs estiment même ces expressions préférables, « *le mot normal pouvant introduire l'idée suivant laquelle les autres degrés de contrôle sont « anormaux », ce qui n'est évidemment pas le cas* »²⁵⁰². La formule de contrôle normal n'en demeure pas moins

²⁵⁰¹ Fabrice **MELLERAY**, « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019, n° 54.

²⁵⁰² Fabrice **MELLERAY**, « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019, n° 52.

plutôt pertinente puisqu'elle désigne une intensité qui « *trouve à s'appliquer à défaut de raisons spécifiques en sens contraire* »²⁵⁰³.

923. Le contrôle restreint, c'est le contrôle de l'indubitable. C'est la censure de l'erreur à ce point évidente qu'il est incompréhensible qu'elle ait été commise et ne soit pas réparée par la disparition de l'acte qu'elle a entaché. L'administration n'est donc dépouillée de son entier pouvoir d'appréciation qu'en ce qu'il confine à l'absurde et conduirait, dans une conception absolue, à entériner des comportements et des choix inconcevables pour un esprit censé. La marge d'appréciation de l'administration n'est donc pas perturbée par l'existence d'un contrôle restreint mais simplement soustraite à la tentation de l'arbitraire.

924. Le contrôle normal, quant à lui, est celui de l'exacte qualification juridique des faits. Cela ne signifie pas que le juge dépouille l'administration de toute marge de manœuvre, mais simplement qu'il censure celles de ses appréciations qui lui semblent erronées. Certaines situations de fait permettent en effet d'envisager différentes solutions sans pour autant caractériser une erreur de qualification. De ce point de vue, l'avènement du contrôle normal est toujours un progrès pour le justiciable en ce qu'il permet d'assurer une corrélation plus étroite entre le droit et la situation d'espèce. Cela ne signifie pas que ses chances de succès seront augmentées mais simplement que son cas sera mieux soumis au juge, qui pourra lui appliquer plus pleinement les règles en vigueur, quelle que soit leur sévérité.

925. Étendue de la compétence de l'administration. – Une partie significative de la doctrine²⁵⁰⁴ présente l'intensité du contrôle comme liée à l'étendue de la compétence dont dispose l'administration pour prendre les décisions exigées par ses missions et installe « *une opposition duale entre pouvoir discrétionnaire et compétence liée de l'administration* »²⁵⁰⁵.

²⁵⁰³ Ronny **ABRAHAM**, « Régime de l'exception d'illégalité », concl. sous **CE**, sect., 20 juin 1997, *Kessai*, n° 168019, Rec., p. 251, *AJDA*, 1997, p. 894.

²⁵⁰⁴ Notamment : André **DE LAUBADÈRE**, *Traité de droit administratif*, tome 1, 9^e éd., L.G.D.J., 1983, p. 285, n° 594.

²⁵⁰⁵ Florian **POULET**, « Juger de la légalité et intensité du contrôle », in *Juger de la légalité administrative*, LexisNexis, 2021, p. 173, n° 357.

926. Le pouvoir discrétionnaire reste plutôt mal défini. Tantôt il est conçu comme la sphère d'activité de l'administration qui n'est pas conditionnée par la loi à l'existence de conditions spécifiques, tantôt il est abordé comme la situation dans laquelle le juge n'impose pas à l'administration d'observer certaines règles, soit qu'elles n'existent pas, soit qu'il se refuse à en contrôler le respect. L'alternative est finalement assez simple : soit il est soutenu que seule la loi, au sens large, fonde le pouvoir discrétionnaire, et alors il faut considérer que le contrôle du juge est fonction de l'étendue de la compétence reconnue à l'administration, soit il est convenu que le pouvoir n'est discrétionnaire que lorsqu'il est entièrement libre et il faut alors bien admettre que c'est le contrôle du juge qui détermine l'étendue de la compétence de l'administration. Certainement, c'est à cette dernière conception qu'il convient de souscrire en affirmant, comme Charles Eisenmann, que « *les limites véritables du pouvoir discrétionnaire coïncident avec les frontières de la légalité, qui sont celles du contrôle juridictionnel* »²⁵⁰⁶.

927. Rigoureusement, il serait sans doute préférable de tenir l'expression de pouvoir discrétionnaire comme désignant le cas dans lequel l'administration est, sur un point ou un autre, entièrement libre de déterminer son choix sans craindre la censure du juge. Pour autant, il est nécessaire de conserver à l'esprit qu'au-delà de ces bornes, la marge d'appréciation de l'administration est loin d'être uniforme. Au contraire, elle varie selon l'intensité du contrôle du juge et, plutôt que comme une image figée, doit être lue au travers d'une échelle de « *discrétionnalité* »²⁵⁰⁷ à laquelle correspond d'ailleurs, par reflet, une « *échelle de l'intensité du contrôle de légalité* »²⁵⁰⁸.

928. La notion de compétence liée soulève une difficulté qui tient au double sens qu'elle peut revêtir. Une partie de la doctrine considère que l'administration est en situation de compétence liée lorsque son pouvoir perd son caractère discrétionnaire, c'est-à-dire qu'il est conditionné par le

²⁵⁰⁶ Charles **EISENMANN**, *Cours de droit administratif*, tome 2, rééd., L.G.D.J., 2014, p. 665.

²⁵⁰⁷ Charles **EISENMANN**, *Cours de droit administratif*, tome 2, rééd., L.G.D.J., 2014, p. 661

²⁵⁰⁸ Florian **POULET**, « Juger de la légalité et intensité du contrôle », in *Juger de la légalité administrative*, LexisNexis, 2021, p. 175, n° 359.

contrôle du juge. En revanche, la jurisprudence désigne par cette expression les cas dans lesquels l'administration est tenue d'adopter un comportement déterminé à partir d'une situation de fait ou de droit et est privée de toute marge d'appréciation. Le paradoxe de cette polysémie est que dans le premier sens, la compétence liée implique de pouvoir contester la qualification juridique des faits tandis que dans le second elle conduit au contraire à regarder un tel moyen comme inopérant. Afin de lever cette incertitude terminologique, sans doute serait-il utile de réserver l'appellation de compétence liée à la définition qu'en donne la jurisprudence et de désigner l'hypothèse d'un pouvoir encadré par le droit par l'expression de compétence conditionnée, ou « *réglementée* »²⁵⁰⁹, qui semble plus juste.

929. Le contrôle de la qualification juridique des faits s'exerce exclusivement en cas de compétence conditionnée. Lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, elle a toute latitude pour prendre la décision qu'elle estime la plus opportune et le juge n'exerce aucun contrôle sur ce choix. Lorsque, au contraire, elle est en situation de compétence liée, il n'existe pas d'opération de qualification juridique qui nécessiterait d'être contrôlée, sinon celle ayant conduit l'administration à s'estimer liée.

930. Qualification juridique des faits et adéquation de la décision aux faits. – L'intensité du contrôle du juge trouve à s'exercer lors de l'examen des différents temps du raisonnement ayant conduit l'administration à prendre une décision. La doctrine distingue classiquement, et pour une fois assez uniformément, ces éléments.

931. En premier lieu, le juge contrôle la qualification juridique des faits opérée par l'administration. Il s'agit de vérifier si la décision prise par l'autorité administrative remplit bien les conditions légales de son édicition.

932. En second lieu, le juge examine l'adéquation de la décision aux faits qui la soutiennent. Il s'agit d'apprécier la proportionnalité de la décision

²⁵⁰⁹ Gérard TMSIT, « Compétence liée et principe de légalité », D., 1964, p. 217.

vis-à-vis des faits qui la soutiennent et de s'assurer qu'il « existe, entre le choix de la mesure adoptée et les faits qui l'ont justifiée, une absence de corrélation »²⁵¹⁰. Là où le contrôle de la qualification juridique des faits porte exclusivement sur les motifs retenus par l'administration, le contrôle de l'adéquation met ces motifs en relation avec le dispositif de la décision : son « caractère excessif [...] emporte son illégalité »²⁵¹¹.

933. Ce contrôle n'est pas systématique, car il implique « un déploiement sur le terrain de l'opportunité »²⁵¹², manière de dire qu'il soustrait à l'administration une nouvelle dimension de son pouvoir décisionnel en soumettant ses décisions non seulement au respect des conditions légales mais également à une obligation de proportionnalité qui contraint fortement sa marge d'appréciation.

934. Il s'agit donc de distinguer la question de la qualification juridique à donner aux faits de celle de la décision à prendre à partir de cette qualification. Le juge appréhende différemment ces deux temps du raisonnement et est désormais pleinement engagé dans le contrôle de la qualification juridique des faits (**Section I**) comme dans celui, plus récent, de l'adéquation de la décision aux faits (**Section II**).

²⁵¹⁰ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, 2^e éd., LexisNexis, 2018, p. 1433, n° 1157.

²⁵¹¹ René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd., Montchrestien, 2001, p. 1074, n° 1264.

²⁵¹² Aude ROUYÈRE, « Juger de la légalité et juger de l'opportunité », in *Juger de la légalité administrative*, LexisNexis, 2021, p. 85, n° 163.

SECTION I

L'INTENSIFICATION DU CONTRÔLE SUR LA QUALIFICATION JURIDIQUE DES FAITS

935. Au-delà du fait que, de manière générale, « *le domaine de la police est sans doute celui dans lequel le contrôle du juge est le plus nécessaire parce qu'il touche à des libertés fondamentales et qu'il s'exerce généralement sans partage* »²⁵¹³, l'intensité du contrôle opéré sur les motifs des décisions propres aux étrangers est une question d'autant plus essentielle qu'« *en droit des étrangers, tout est question de qualification* »²⁵¹⁴.

936. Naturellement, ce n'est que très progressivement que la justice administrative s'est aventurée dans le contrôle de la qualification juridique des faits (**I.**). L'évolution n'en est que plus notable car elle témoigne de la pérennité du contrôle du juge dans une matière où il n'était certainement pas prédestiné à s'exercer, au point que le contrôle normal prédomine désormais (**II.**).

I | La disparition graduelle du pouvoir discrétionnaire de l'administration

937. Les débuts des contentieux des étrangers consacrent la très forte discrétionnalité du pouvoir de police de l'administration. Durant la première moitié du XX^e siècle, l'erreur de qualification juridique des faits n'est pas un moyen recevable (**A.**). À partir de la Libération, le juge administratif étend progressivement son contrôle sur les motifs des décisions administratives, jusqu'à saisir l'ensemble des actes susceptibles d'être contestés devant lui (**B.**).

²⁵¹³ Guy **BRAIBANT**, concl. sous **CE**, ass., 2 nov. 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspero »*, n° 82590, Rec., p. 611, GCJA, tome 2, 2020, n° 50, p. 599.

²⁵¹⁴ Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, « Un Tarjuman au Palais-Royal », AJDA, 2019, p. 744.

A | Le refus initial du contrôle de la qualification juridique des faits

938. Il peut sembler très surprenant de lire que « *la police des étrangers est sans doute l'activité administrative qui échappe le plus au juge de l'excès de pouvoir* »²⁵¹⁵. Cette affirmation de Daniel Chabanol était pourtant parfaitement exacte en 1969, car le juge a longtemps refusé de s'ouvrir au contrôle des motifs, associé à un examen de l'opportunité (1.). Cette acception étroite de la légalité a progressivement cédé au travers de l'émergence d'autres fondements de contestation qui, en altérant la nature discrétionnaire du droit des étrangers, ont permis d'envisager un contrôle de la qualification juridique des faits (2.).

1. Un refus ferme

939. Refus du contrôle de l'opportunité. – L'extension du contrôle du juge à la police des étrangers ne s'est pas immédiatement traduite par une immixtion totale dans l'action administrative. Au contraire, le juge administratif est longtemps demeuré fidèle à la conception selon laquelle il ne lui appartenait pas d'apprécier la validité des motifs des décisions prises par l'administration à l'égard des étrangers. Concrètement, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation est irrecevable. Cette position est évidemment très classique au début du XX^e siècle et se manifeste dans des décisions assez nombreuses et particulièrement explicites. On la retrouve ainsi dans une décision *Sieur Rapi* du 26 décembre 1902, qui indique « *qu'en enjoignant au sieur Rapi, sujet italien, de sortir du territoire français, le ministre de l'intérieur a pris une mesure de police qui rentrait dans les limites de sa compétence [...] et que les motifs de cette décision ne sont pas susceptibles d'être discutés devant le Conseil d'État statuant au contentieux* »²⁵¹⁶. Il n'est pas insolite que le contentieux de la nationalité soit particulièrement concerné par cette approche du juge, celui-ci rappelant très fermement que le requérant « *n'est pas recevable à discuter devant le Conseil d'État l'opportunité* » d'un retrait de naturalisation²⁵¹⁷.

²⁵¹⁵ Daniel CHABANOL, « Note sous TA Lyon, 11 avr. 1969, *Sieur Benaïche Zaida*, Rec., p. 630 », AJDA, 1969, p. 317.

²⁵¹⁶ CE, 26 déc. 1902, *Sieur Rapi*, n° 9676, Rec., p. 793.

²⁵¹⁷ CE, 7 juill. 1916, *Dreifuss*, n° 60033, Rec., p. 277 ; CE, 7 juill. 1916, *Léni*, n° 60039, Rec., p. 277 ; CE, 6 mars 1942, *Sieur Chiarazzo*, n° 71929, Rec., p. 77 ; CE, 1^{er} août 1942, *Wallach*, n° 72574, Rec., tab., p. 408.

Il en va de même du refus de naturaliser un étranger²⁵¹⁸ ou d'enregistrer une déclaration de nationalité²⁵¹⁹. En pareil cas, l'examen des faits de l'espèce « relève du pouvoir discrétionnaire dont l'exercice échappe absolument au contrôle des tribunaux »²⁵²⁰.

940. Cette solution se retrouve assez logiquement dans les matières touchant plus directement à l'ordre public : ainsi de l'expulsion²⁵²¹, de l'interdiction de résidence²⁵²², de la dissolution d'une association étrangère²⁵²³ ou de l'interdiction d'une publication étrangère²⁵²⁴. Le juge a même longtemps refusé d'apprécier l'urgence absolue permettant au ministre de contourner les garanties procédurales d'un arrêté d'expulsion²⁵²⁵. Il faut noter que l'autorité judiciaire adoptait, à l'époque, une réserve similaire en considérant, à propos d'une publication étrangère, que « le juge répressif excéderait ses pouvoirs en prétendant apprécier les motifs de l'interdiction alors que la loi, générale et absolue, ne lui en confère, ni explicitement, ni implicitement, la faculté »²⁵²⁶. Dans le même domaine, la conception restrictive de l'office du juge portée par le Conseil d'État a fait l'objet d'une certaine résistance des juridictions subordonnées. Ainsi, dès 1958, le tribunal administratif de Paris considérait que « le pouvoir d'interdiction conféré au ministre de l'Intérieur à l'égard de la circulation, de la distribution et de la mise en vente d'écrits non périodiques rédigés en langue étrangère l'a été dans un décret de défense

²⁵¹⁸ **CE**, 31 oct. 1952, *Sieur Fischer*, n° 17940, Rec., p. 481 ; **CE**, 2 fév. 1955, *Rieger*, n° 10551, Rec., tab., p. 705.

²⁵¹⁹ **CE**, 21 juill. 1922, *Sieur Bonnet*, n° 72050, Rec., p. 647 ; **CE**, 5 mai 1922, *Vandendriessche*, n° 72323, Rec., p. 402 ; **CE**, 23 fév. 1923, *Sieur Strauss*, n° 73974, Rec., p. 193 ; **CE**, 6 avr. 1935, *Sieur d'Acunto*, n° 41195, Rec., p. 461.

²⁵²⁰ Julien **LAFERRIÈRE**, « Des voies de recours contre les décrets en matière de nationalité », Rev. int. DIP, 1924, p. 175.

²⁵²¹ **CE**, 7 juill. 1922, *Sieur Kunz*, n° 75870, Rec., p. 593 ; **CE**, 16 fév. 1938, *Sieur Gola*, n° 58970, Rec., p. 162 ; **CE**, 20 janv. 1950, *Dame Ropnack, épouse Benoît*, n° 98675, Rec., p. 50 ; **CE**, 13 juin 1952, *Sieur Meyer*, n° 14223, Rec., p. 312 ; **CE**, 22 janv. 1954, *Ippolito*, n° 18972, Rec., tab., p. 858 ; **CE**, 3 fév. 1954, *Biello*, n° 7407, Rec., tab., p. 858 ; **CE**, 29 mai 1963, *Malpelli*, n° 53570, Rec., tab., p. 945 ;

²⁵²² **CE**, 12 juin 1953, *Dame de Savitch-Ritckgorsky*, n° 11278, Rec., p. 281.

²⁵²³ **CE**, sect., 22 avr. 1955, *Association franco-russe dite Rousky-Dom*, n° 15155, Rec., p. 202.

²⁵²⁴ **CE**, sect., 4 juin 1954, *Sieurs Joudoux et Riaux*, n° 24950, Rec., p. 346 ; obs. Roger **PINTO**, AJDA, 1954, II., p. 360 ; **TA** Paris, 3 juill. 1969, *Société « Librairie F. Maspéro »*, Rec., p. 646 ; **TA** Paris, 16 mars 1971, *Sieur Garot et société du journal « Le point »*, Rec., p. 840.

²⁵²⁵ **CE**, sect., 24 oct. 1952, *Sieur Eckert*, n° 7522, Rec., p. 467 ; note Gilbert **TIXIER**, S., 1953, III., p. 52 ; **CE**, 22 janv. 1954, *Ippolito*, n° 18972, Rec., tab., p. 858.

²⁵²⁶ **Cass.**, crim., 6 mai 1959, D., 1959, somm., p. 71.

nationale et de maintien de l'ordre public [et que] l'extension de ses pouvoirs aux publications licencieuses et portant atteinte à la morale est contraire aux intentions du législateur, et constitue une méconnaissance, par le ministre de l'Intérieur, du but en vue duquel lesdits pouvoirs lui ont été attribués »²⁵²⁷, interprétation naturellement censurée en appel²⁵²⁸ même si le commissaire du gouvernement, Guy Braibant, admettait qu'il « *serait plus satisfaisant qu'un pouvoir aussi redoutable et difficile s'exerce [...] sous le contrôle du juge* »²⁵²⁹. Si la juridiction administrative doit vérifier que le motif invoqué par l'administration peut justifier légalement la décision attaquée²⁵³⁰, elle ne porte pas son regard sur les éléments de faits qui ont conduit le ministre à le retenir.

941. Logiquement, le contentieux du séjour n'est pas épargné par l'attitude réservée du juge administratif, qui refuse de contrôler les « *motifs d'opportunité* » ayant conduit l'administration à refuser la délivrance d'une carte de commerçant étranger²⁵³¹ ou à procéder au retrait d'une autorisation de séjour²⁵³².

2. Un refus tempéré

942. Contrôle de l'erreur de droit. – La première brèche dans cette posture du juge se situe au milieu des années 1920 en admettant le contrôle des motifs de droit. Elle se manifeste en premier lieu au sujet de certaines mesures de perte de la nationalité française. Ainsi, une décision *Sieur Kopp* du 20 avril 1923 rejette une requête dirigée contre un décret de déchéance de nationalité au motif qu'il est justifié²⁵³³. À partir de ce moment, la distinction se fait plus nette entre les motifs de droit, qui peuvent être contrôlés, et les éléments de faits qui les soutiennent, qui ne le sont pas. Une décision *Sieur Krichel* explicite très bien cette dichotomie en jugeant

²⁵²⁷ TA Paris, 14 janv. 1958, *Girodias*, Gaz. pal., 1958, jur., p. 236.

²⁵²⁸ CE, 3^e et 4^e, 17 déc. 1958, *Société Olympia Press*, D., 1959, p. 175 ; concl. Guy BRAIBANT, D., 1959, p. 175.

²⁵²⁹ Guy BRAIBANT, concl. sous CE, 3^e et 4^e, 17 déc. 1958, *Société Olympia Press*, D., 1959, p. 176.

²⁵³⁰ CE, 3 janv. 1958, *Société « Les Éditions du fleuve noir »*, n° 35169, Rec., p. 4 ; note Bernard ROUYER-HAMERAY, D., 1958, jur., p. 570 ; CE, 19 févr. 1958, *Société « Les Éditions de la terre de feu »*, n° 8267, Rec., p. 114.

²⁵³¹ CE, ass., 16 nov. 1956, *Sieur Villa*, n° 25627, Rec., p. 433.

²⁵³² CE, 31 janv. 1964, *Époux Bonjean*, n° 58246, Rec., p. 73.

²⁵³³ CE, 20 avr. 1923, *Sieur Kopp*, n° 74672, Rec., p. 354.

que, pour contester un décret rejetant une demande de réintégration dans la qualité de français, le requérant « *n'invogue aucun motif de droit tiré d'un texte de loi ou de règlement et se fonde uniquement sur des considérations qui ne sont pas susceptibles d'être soumises au Conseil d'État* »²⁵³⁴. Cela a ainsi conduit le juge administratif à l'annulation de plusieurs décisions de retrait au motif que, la naturalisation étant accordée à la femme mariée en raison de sa situation personnelle et non de plein droit comme conséquence de la naturalisation de son mari, l'autorité administrative ne pouvait déduire de la perte de nationalité de ce dernier la nécessité de retirer le décret naturalisant son épouse²⁵³⁵. Il en va de même de l'appréciation selon laquelle seuls les faits antérieurs à la naturalisation d'un étranger peuvent justifier son retrait²⁵³⁶, sous la réserve qu'ils aient été inconnus de l'administration²⁵³⁷. Sans être à proprement parler une question de fait puisqu'il s'agit-là d'un motif de droit, l'examen d'un tel moyen implique nécessairement un examen de la situation et des motifs de fait de la décision, *a fortiori* lorsque le juge doit déterminer leur caractère surabondant pour les neutraliser²⁵³⁸.

943. Une logique assez identique prévaut au regard de l'exigence d'examen individuel de la situation du requérant, car la jurisprudence administrative rappelle clairement que « *avant de prendre une décision, même discrétionnaire, l'administration a l'obligation de procéder à un examen particulier des circonstances de chaque affaire* »²⁵³⁹. Cela implique que le Conseil d'État annule une décision fondée sur une condamnation pénale, *a fortiori* amnistiée, plutôt que sur les faits à son origine²⁵⁴⁰. Si le juge refuse de contrôler l'appréciation des faits, il n'hésite pas à censurer son absence.

²⁵³⁴ CE, 16 mai 1924, *Sieur Krichel*, n° 81022, Rec., p. 481.

²⁵³⁵ CE, sect., 18 mai 1951, *Sieur et dame Roterman*, n° 94040, Rec., p. 272 ; CE, ass., 1^{er} fév. 1952, *Sieur et dame Gromb*, n° 4640, Rec., p. 79 ; CE, 7 mai 1952, *Époux Wajnyrb*, n° 9246, Rec., p. 226 ; CE, 29 oct. 1952, *Époux Szerzantowicz*, n° 5019, Rec., tab., p. 721 ; CE, 21 oct. 1953, *Époux Fina*, n° 13256, Rec., p. 447 ; CE, 2^e et 6^e, 13 fév. 1974, *Sieur de Gosson et dame de Gosson*, n° 85091, Rec., p. 94 ;

²⁵³⁶ CE, 26 oct. 1955, *Sieur Polo*, n° 94656, Rec., p. 500 ; CE, 5^e, 19 janv. 1973, *Sieur Fernandez (Georges)*, n° 82729, Rec., p. 49 ; CE, 2^e et 6^e, 13 fév. 1974, *Sieur de Gosson et dame de Gosson*, n° 85091, Rec., p. 94 ;

²⁵³⁷ CE, 18 juin 1954, *Sieur Varga*, n° 928, Rec., p. 363 ; CE, 17 nov. 1954, *Nordmann*, n° 13808, Rec., tab., p. 793.

²⁵³⁸ CE, 7 mai 1952, *Époux Wajnyrb*, n° 9246, Rec., p. 226.

²⁵³⁹ TA Lyon, 11 avr. 1969, *Sieur Benaïche Zaida*, Rec., p. 630 ; note Daniel CHABANOL, AJDA, 1969, p. 316.

²⁵⁴⁰ CE, 14 nov. 1956, *Corradini*, Rec., tab., p. 717.

944. Le contrôle de l'erreur de droit n'est jamais remis en question et, parce qu'il donne plus de prise au juge sur les actes qui lui sont déferés, conduit au développement parallèle d'un contentieux du détournement de pouvoir²⁵⁴¹. L'intensification du contrôle du juge ne saurait donc être perçue comme une œuvre cloisonnée. Au contraire, l'ouverture d'un moyen a nécessairement pour conséquence, parce qu'elle affaiblit la discrétionnalité de l'acte, d'accréditer d'autres axes de contestation tenus jusque-là à l'écart ou de renforcer ceux qui existaient déjà. De même, le contrôle de certains éléments de la décision permet parfois au juge, sous couvert d'un moyen dont le principe a déjà été admis, de porter son appréciation sur des aspects qu'il est censé ignorer. Ainsi de la décision qui, dans le cadre du contrôle de la compétence du préfet pour expulser un étranger habitant en France, vérifie que l'intéressé ne remplissait plus les conditions pour bénéficier du statut de résident²⁵⁴². Il n'y a rien là d'étonnant. Déjà en 1906, Jean Romieu indiquait que « *cette violation de la loi entraîne la plupart du temps l'appréciation des circonstances de fait dont la légalité de l'acte peut dépendre* »²⁵⁴³. Dès lors que le fait constitue la condition légale de l'acte, il est évident que son appréciation est nécessaire au contrôle du juge.

945. D'ailleurs, en limitant les motifs de droit susceptibles d'être retenus par l'administration pour justifier ses décisions, le Conseil d'État encadre nécessairement les circonstances de fait dont elle peut se prévaloir. Nul besoin de contrôler l'appréciation des faits opérée par l'administration dès lors qu'ils ne peuvent en tout état de cause pas fonder légalement la mesure prise. Indépendamment du contrôle de qualification juridique, le juge administratif a ainsi pu prohiber, en matière d'expulsion, le motif de droit tiré de l'entrée irrégulière en France²⁵⁴⁴ ou du retrait de titre de séjour²⁵⁴⁵ comme, au contraire, admettre celui relatif aux conditions de recherche, d'obtention et d'usage de faux documents²⁵⁴⁶.

²⁵⁴¹ CE, 4 juill. 1934, *Sieurs Lagoyanis Panayolis*, n° 32246, Rec., p. 762 ; CE, 21 oct. 1936, *Sieur Giloff*, n° 49618, Rec., p. 898.

²⁵⁴² CE, 6 fév. 1935, *Sieur Paluck*, n° 38902, Rec., p. 149.

²⁵⁴³ Jean ROMIEU, concl. sous CE, 30 nov. 1906, *Sieur Jacquin*, n° 25481, Rec., p. 867, GCJA, tome 1, 2015, n° 33, p. 290.

²⁵⁴⁴ CE, 1^{re} et 4^e, 7 oct. 1977, *Benouaret*, n° 06202, Rec., tab., p. 914.

²⁵⁴⁵ CE, 1^{re} et 4^e, 27 janv. 1978, *Association des Marocains en France et autres*, n° 02417, Rec., p. 33.

²⁵⁴⁶ CE, ass., 8 déc. 1978, *Ministre de l'intérieur c. Benouaret*, n° 11846, Rec., p. 502 ; concl. Marie-Dominique HAGELSTEEN, D., 1979, p. 339.

946. Le contrôle de l'erreur de droit conduit parfois le juge à se rapprocher significativement d'un examen de la qualification juridique. De façon générale, le juge administratif vérifie de longue date que l'individu ou l'objet concerné est étranger. Si cet exercice ne soulève guère de difficulté s'agissant d'un individu, il en présente davantage lorsqu'il concerne des entités ou des objets juridiquement plus complexes. Il revient alors au juge d'établir des critères de qualification qui l'entraînent à apprécier la situation de fait. C'est particulièrement vrai dans le contentieux, certes spécifique, des publications étrangères, où le Conseil d'État a été conduit à définir nettement cette catégorie juridique en considérant qu'« *un livre imprimé à l'étranger, mais écrit en langue française et rédigé par un auteur de nationalité française, ne peut être considéré comme un écrit de provenance étrangère au sens de la loi de 1881 dès lors qu'il n'est pas allégué que son élaboration ou sa publication ait été permise ou facilitée par des concours étrangers* »²⁵⁴⁷. Il n'en reste pas moins que le juge a, à l'époque, « *le pouvoir de vérifier la légalité de l'interdiction relativement au caractère étranger de la publication mais non pas d'apprécier la gravité du danger que présente pour l'ordre public l'ouvrage frappé d'interdiction, encore moins l'opportunité de cette mesure* »²⁵⁴⁸.

947. Dans une décision *Association des étudiants chinois de Paris et sieur Ouang Te Teban*²⁵⁴⁹, il a ainsi vérifié la qualité d'association étrangère retenue par l'administration en appréciant le nombre de dirigeants titulaires de la carte de séjour requise. De la même façon, le Conseil d'État a accepté de contrôler, sur le même fondement, la décision du ministre de refuser au requérant son installation en tant qu'exploitant agricole, refus justifié par « *la nécessité d'empêcher toute nouvelle installation d'étrangers* » dès lors que le nombre d'agriculteurs désireux de s'installer est supérieur au nombre des exploitations disponibles dans le département²⁵⁵⁰. Dans cette hypothèse, le contrôle opéré par le juge est tel qu'il déborde largement la seule question de la portée du texte pour s'étendre à la qualification retenue par l'administration.

²⁵⁴⁷ CE, sect., 4 juin 1954, *Sieur Barbier*, n° 21733, Rec., p. 345 ; obs. Roger PINTO, AJDA, 1954, II., p. 360.

²⁵⁴⁸ Bernard BEIGNIER, « Presse et communication », in *Répertoire de droit international*, Dalloz, 2009, n° 36.

²⁵⁴⁹ CE, 6 mai 1957, *Association des étudiants chinois de Paris et sieur Ouang Te Tebao*, n° 22210, Rec., p. 287.

²⁵⁵⁰ CE, 4 oct. 1967, *Ministre de l'Agriculture c. Michels*, n° 53352, Rec., p. 347.

948. Contrôle de l'erreur de fait. – Le refus du contrôle des motifs est également tempéré par l'examen de l'exactitude matérielle des faits. Ainsi, si le Conseil d'État rappelle bien que l'appréciation selon laquelle la présence du requérant sur le territoire national était dangereuse n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux, il précise que le requérant « *n'apporte pas la preuve de l'inexactitude des renseignements recueillis contre lui* »²⁵⁵¹. Le développement du contrôle de la matérialité des faits est d'ailleurs systématiquement dissocié de l'examen de leur appréciation, ce qui s'explique aisément dès lors qu'en admettant une remise en cause des motifs de fait de la décision, le juge administratif s'inscrit dans une démarche dont l'aboutissement logique est une plénitude du contrôle exercé. Soucieux de ne pas atteindre le pouvoir discrétionnaire de l'administration, le Conseil d'État prend donc garde à bien délimiter la portée de son analyse.

949. Preuve supplémentaire des réticences du juge à censurer l'inexactitude matérielle des faits, la jurisprudence tend à privilégier les autres fondements d'annulation lorsqu'ils se présentent à lui. Cette approche du juge se manifeste très bien dans la décision de section *Demoiselle Molinelli-Wells* du 4 février 1955²⁵⁵², où le Conseil d'État annule, « *sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête* », un arrêté d'expulsion sur le fondement d'un vice de procédure plutôt qu'au regard de l'inexistence des faits invoqués.

950. La reconnaissance ultérieure d'un contrôle de la qualification juridique des faits n'aboutit évidemment pas à la disparition de l'examen de leur matérialité²⁵⁵³. En revanche, elle établit au sein de la jurisprudence une certaine porosité entre ces contrôles. Ainsi, il arrive au juge de censurer une décision sur le fondement d'une erreur d'appréciation,

²⁵⁵¹ **CE**, 3 juill. 1935, *Sieur Simoniello*, n° 38737, Rec., p. 757 ; **CE**, 8 juill. 1936, *Widmer*, n° 51746, Rec., tab., p. 1360 ; **CE**, 8 mars 1940, *Sieur Kaboloeff*, n° 64304, Rec., p. 95 ; **CE**, 21 oct. 1949, *Sieur Persager*, n° 90979, Rec., p. 431.

²⁵⁵² **CE**, sect., 4 fév. 1955, *Demoiselle Molinelli-Wells*, n° 16680, Rec., p. 74 ; concl. André JACOMET, RPDA, 1955, p. 78.

²⁵⁵³ **CE**, 20 oct. 1954, *Léoncini*, n° 26557, Rec., tab., p. 793 ; **CE**, ass., 4 janv. 1957, *Sieur Lévy*, n° 17774, Rec., p. 8 ; **CE**, 15 fév. 1957, *Sieur Rabus*, n° 2958, Rec., p. 106 ; **CE**, 18 déc. 1957, *Baccolini*, n° 38254, Rec., tab., p. 979 ; **CE**, sect., 28 janv. 1966, *Dame Caironi*, n° 64029, Rec., p. 67.

manifeste ou non, pour une question qui semble davantage relever de la matérialité des faits : « *en estimant par ce motif que l'attitude de M. X... présentait un risque pour l'ordre public, alors qu'il résulte des pièces du dossier que l'intéressé, absent de Paris à cette époque, n'avait pas pris part effectivement auxdits incidents, le ministre de l'Intérieur a fondé sa décision sur une erreur manifeste d'appréciation* »²⁵⁵⁴.

951. Justification du refus de contrôle de la qualification juridique des faits. – L'attitude réservée du juge administratif n'est pas sans s'accompagner d'une certaine réticence à l'égard des décisions prises par l'administration, qui se manifeste dans les formulations employées par la jurisprudence. Déjà, par le passé, certaines décisions avaient pu faire preuve de précaution en précisant, par exemple, qu'un requérant ne pouvait soutenir être de nationalité française après avoir reconnu sa qualité d'étranger²⁵⁵⁵. L'embarras est plus manifeste dans la décision *Djanaeff*, où le Conseil d'État rejette une requête dirigée contre une mesure d'expulsion à l'encontre d'un réfugié russe, « *bien que le requérant n'ait encouru aucune condamnation correctionnelle et qu'il ait pris part à la guerre dans les armées alliées* »²⁵⁵⁶.

952. De façon générale, le développement du contrôle des motifs dans d'autres matières²⁵⁵⁷ a parfois conduit le juge à davantage motiver son refus d'étendre son appréciation à ces questions en contentieux des étrangers. Ainsi, à la suite de la loi de 1915, il prend garde à préciser que le législateur a « *entendu laisser à l'appréciation du Gouvernement seul le soin de décider souverainement quelles sont celles des naturalisations postérieures au 1er janvier 1913 qui seront maintenues et celles qui seront rapportées* »²⁵⁵⁸. Bien sûr, c'est sous le régime de Vichy que cette motivation se fait la plus forte, notamment dans la décision *Époux Spazjerman*, où le Conseil d'État rappelle bien que c'est

²⁵⁵⁴ CE, 2^e et 6^e, 14 mars 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Vignon*, n° 15922, Rec., tab., p. 821.

²⁵⁵⁵ CE, 12 déc. 1913, *Osdemwald*, n° 48334, Rec., p. 1250.

²⁵⁵⁶ CE, 28 oct. 1936, *Djanaeff*, n° 51344, Rec., tab., p. 1360.

²⁵⁵⁷ CE, 28 juin 1912, *Boisselet*, n° 42611, Rec., p. 740 ; concl. Louis CORNEILLE, GCJA, tome 1, 2015, n° 52, p. 519 ; CE, 4 avr. 1914, *Gomel*, n° 55125, Rec., p. 488 ; GAJA, 2019, n° 26, p. 160 ; note Maurice HAURIU, S., 1917, III., p. 25 ; note Siva MOUTOUALLAGUIN, DA, juin 2015, n° 8 ; CE, 14 janv. 1916, *Camino*, n° 59619, Rec., p. 15 ; concl. Louis CORNEILLE, RDP, 1917, p. 436 et GCJA, tome 1, 2015, n° 57, p. 560 ; GAJA, 2019, n° 27, p. 170 ; note Gaston JÈZE, S., 1922, III., p. 10.

²⁵⁵⁸ CE, 16 fév. 1917, *Époux Meyer*, n° 59931, Rec., p. 170 ; CE, 19 déc. 1919, *Meyer*, n° 59985, Rec., p. 942 ; CE, 20 fév. 1920, *Schmidt*, n° 59876, Rec., p. 195.

la loi du 22 juillet 1940 qui prévoit l'extension de la déchéance de nationalité aux époux et aux enfants et permet ainsi d'ôter la nationalité française aux filles mineures des intéressés « *bien que celles-ci eussent acquis cette nationalité par déclaration enregistrée au ministère de la Justice le 14 avril 1927* »²⁵⁵⁹.

953. Naturellement, cette situation « *ne pouvait subsister dès lors que la juridiction administrative devenait plus consciente de sa mission et de ses devoirs ainsi que plus ferme dans son autorité* »²⁵⁶⁰.

B | L'ouverture progressive du contrôle de la qualification juridique des faits

954. L'ouverture du contrôle de la qualification juridique des faits, loin d'être soudaine et uniforme, a suivi une progression plutôt sinueuse qui a conduit le juge à s'immiscer dans le contrôle de l'appréciation de l'administration par à-coups et avec une intensité variable. Si les premiers signes d'ouverture se sont manifestés par un basculement brutal du pouvoir discrétionnaire de l'État vers un entier contrôle de ses appréciations (1.), il est d'autres domaines dans lesquels le Conseil d'État s'est montré plus prudent et a simplement atténué la discrétionnalité de l'acte tout en préservant une large marge d'appréciation à l'administration (2.).

1. L'ouverture immédiate au contrôle normal

955. Contentieux de la nationalité. – La première reconnaissance d'un contrôle des motifs de fait concerne le contentieux de la perte de nationalité. Par une décision de section *Emanoylidis* du 23 mars 1945²⁵⁶¹, le Conseil d'État a admis le contrôle de la qualification juridique des faits

²⁵⁵⁹ CE, sect., 23 déc. 1942, *Époux Spazierman*, n° 71683, Rec., p. 360.

²⁵⁶⁰ Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, tome 2, rééd., Dalloz, 2007, p. 527.

²⁵⁶¹ CE, sect., 23 mars 1945, *Sieur Emanoylidis*, n° 73091, Rec., p. 59.

motivant les décrets portant déchéance de nationalité. Cette solution a été confirmée à de nombreuses reprises par la suite²⁵⁶².

956. Dans une décision de section *Sieur Albonico*, du 23 décembre 1949²⁵⁶³, le Conseil d'État accepte d'examiner l'absence d'assimilation du requérant à la communauté française pour rejeter son recours contre un retrait de naturalisation. L'effet cliquet qui caractérise l'évolution de l'intensité du contrôle du juge implique évidemment sa généralisation à l'ensemble des motifs de fait de ce type d'acte et à la condition de bonne vie et mœurs²⁵⁶⁴. Selon une formule très explicite, « *il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'une requête tendant à l'annulation d'un décret portant retrait de naturalisation, d'examiner si les faits découverts à la charge de l'intéressé sont matériellement exacts et s'ils auraient fait obstacle à sa naturalisation s'ils avaient été connus avant qu'intervint le décret lui concédant la nationalité française* »²⁵⁶⁵. Cette solution, jamais démentie par la jurisprudence ultérieure²⁵⁶⁶, a progressivement été étendue à l'ensemble du contentieux de la nationalité, comme le refus de réintégration²⁵⁶⁷. Cela l'amène notamment à examiner le caractère frauduleux des manœuvres ayant conduit à la délivrance d'un décret de naturalisation²⁵⁶⁸.

957. Contrôle de l'assimilation. – Cette immixtion du juge dans la situation factuelle aboutit à mieux cerner les concepts juridiques mobilisés par l'administration pour procéder à un retrait de naturalisation. C'est ainsi qu'il considère que n'est pas constitutive d'un défaut d'assimilation la circonstance que l'intéressé a conservé des attaches à l'étranger²⁵⁶⁹, non plus que le mariage de la requérante avec un étranger devant un consul étranger aussitôt après sa naturalisation²⁵⁷⁰. En revanche, la circonstance

²⁵⁶² CE, ass., 20 mars 1964, *Sieur et dame Konarkowski*, n° 49630, Rec., p. 197 ; CE, 8 déc. 1965, *Sieur Wehrlin*, n° 63276, Rec., p. 673.

²⁵⁶³ CE, sect., 23 déc. 1949, *Sieur Albonico*, n° 97070, Rec., p. 572.

²⁵⁶⁴ CE, 4 mai 1951, *Sieur Grandi*, n° 99206, Rec., p. 244 ; CE, 7 mai 1952, *Époux Wajnyrb*, n° 9246, Rec., p. 226 ; CE, 16 mai 1952, *Époux Lenkiewicz*, n° 3292, Rec., p. 256.

²⁵⁶⁵ CE, 9 juill. 1952, *Sieur Lipsky*, n° 96208, Rec., p. 366.

²⁵⁶⁶ CE, 3 fév. 1965, *Soffan*, n° 62217, Rec., tab., p. 988.

²⁵⁶⁷ CE, 9^e et 10^e, 16 oct. 1985, *Akoman N'da*, n° 62331, Rec., tab., p. 629 ; CE, 5^e et 10^e, 5 fév. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Mme Khoualdia*, n° 62278, Rec., tab., p. 529.

²⁵⁶⁸ CE, 24 avr. 1953, *Époux Bem*, n° 18140, Rec., p. 186.

²⁵⁶⁹ CE, 13 mars 1953, *Époux Baszo*, n° 15811, Rec., p. 676.

²⁵⁷⁰ CE, 27 janv. 1954, *Dame Martarelli*, n° 12907, Rec., p. 55.

qu'il se soit comporté comme un national étranger justifie légalement un retrait de sa naturalisation²⁵⁷¹, tout comme un degré de compréhension médiocre de la langue française permet de refuser sa naturalisation²⁵⁷², voire sa réintégration²⁵⁷³. De façon générale, toutes les formes de polygamie traduisent pour le juge un défaut d'assimilation à la communauté française²⁵⁷⁴, ce qui n'a rien de surprenant tant « *la bigamie n'est pas conforme aux mœurs françaises, à tel point qu'elle constitue une infraction* »²⁵⁷⁵. Le mariage sous un régime polygamique n'interdit pas à lui seul que l'intéressé soit considéré comme assimilé dès lors qu'il est, de fait, monogame²⁵⁷⁶. Plus récemment, le Conseil d'État a jugé qu'un défaut d'assimilation pouvait être caractérisé par « *une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française et notamment avec le principe d'égalité des sexes* »²⁵⁷⁷, ce qui peut être caractérisé par le refus de la mixité²⁵⁷⁸ ou de serrer la main à des hommes²⁵⁷⁹.

²⁵⁷¹ **CE**, 2 déc. 1959, *Demoiselle Rudzinski*, n° 47016, Rec., tab., p. 989.

²⁵⁷² **CE**, 2^e et 6^e, 23 sept. 1988, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Mme Fleming*, n° 73554, Rec., p. 313 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 7 nov. 2001, *Mme Mateo Valerio*, n° 212057, Rec., p. 544 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, LPA, 20 déc. 2001, n° 253, p. 23.

²⁵⁷³ **CE**, 5^e et 10^e, 5 fév. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Mme Khoualdia*, n° 62278, Rec., tab., p. 529.

²⁵⁷⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 24 janv. 1994, *Cissoko*, n° 118797, Rec., tab., p. 937 ; note Pierre **GUIHO**, D., 1995, p. 108 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 257 ; **CE**, 2^e et 6^e, 3 fév. 1995, *Cisse*, n° 91482, Rec., tab., p. 787.

²⁵⁷⁵ François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, « Acquisition de la nationalité française par mariage : la bigamie, obstacle à l'assimilation à la communauté française », D., 1994, p. 257.

²⁵⁷⁶ **CE**, sect., 11 fév. 1994, *Mme Webina Orombia*, n° 116722, Rec., p. 68 ; note Pierre **GUIHO**, D., 1995, p. 108 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 258 ; note Paul **LAGARDE**, Rev. crit. DIP, 1994, p. 317 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 957 ; **CE**, sect., 11 fév. 1994, *Kanouté*, n° 117969, Rec., p. 69 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 258 ; note Paul **LAGARDE**, Rev. crit. DIP, 1994, p. 317 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 955 ; **CE**, sect., 11 fév. 1994, *Webina Orombia*, n° 120903, Rec., p. 69 ; note Pierre **GUIHO**, D., 1995, p. 108 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 258 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 957.

²⁵⁷⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 27 juin 2008, *Mme Mabchour*, n° 286798, Rec., tab., p. 738 ; note Philippe **CHRESTIA**, AJDA, 2008, p. 2013 ; note Christian **VALLAR**, D., 2009, p. 345 ; note Philippe **MALAURIE**, JCP A, 2008, n° 39, comm. n° 2205.

²⁵⁷⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 27 nov. 2013, *M. Aberkane*, n° 365587, Rec., p. 304 ; note Gaëlle **MARTI**, JCP A, 2014, n° 13, comm. n° 2083.

²⁵⁷⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 11 avr. 2018, *Mme Bekadi*, n° 412462, Rec., tab., p. 683 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2018, n° 10, comm. n° 49.

958. Condition de bonnes vies et mœurs. – La condition de bonnes vies et mœurs fait elle aussi l'objet d'une délimitation plus précise : si une infraction à la législation des prix « *ne présente pas un caractère de gravité tel que l'intéressé ne puisse, de ce seul fait, être regardé comme étant de bonne vie et mœurs* »²⁵⁸⁰, non plus qu'une infraction à la législation sur le séjour des étrangers en France et à la législation économique²⁵⁸¹, il en va autrement d'une infraction à la législation sur la répression des fraudes²⁵⁸², *a fortiori* lorsqu'elle s'accompagne d'une tentative de corruption de fonctionnaire²⁵⁸³. La jurisprudence se fait parfois moins précise, en renvoyant simplement à « *l'état des constatations figurant au dossier* »²⁵⁸⁴. Le comportement durant l'Occupation est évidemment, à l'époque, une source privilégiée de contentieux en la matière et conduit le juge à porter une appréciation sur des éléments de fait particulièrement sensibles²⁵⁸⁵.

959. Indignité. – La connexité des questions à juger a logiquement amené le Conseil d'État à exercer un contrôle de même intensité sur les refus de reconnaître la nationalité française pour indignité²⁵⁸⁶. La jurisprudence a ainsi pu condamner une conception trop extensive de cette notion, en en excluant les activités politiques licites²⁵⁸⁷, les relations entretenues avec des personnes suspectées d'agir au profit d'une puissance étrangère dès lors qu'il n'était pas démontré « *que ces relations présentaient un caractère autre que personnel ou professionnel* »²⁵⁸⁸ ou la seule circonstance que l'intéressé avait eu une altercation avec des agents de police dans un lieu public²⁵⁸⁹. Le juge a par ailleurs pu censurer l'administration qui, se faisant sans doute une trop haute idée de la qualité de Français, avait cru voir dans

²⁵⁸⁰ CE, 21 oct. 1953, *Sieur Solomonoff*, n° 10157, Rec., p. 447.

²⁵⁸¹ CE, 21 janv. 1959, *Époux Rivetto*, n° 44111, Rec., p. 53.

²⁵⁸² CE, 22 oct. 1954, *Sieur Dratler-Essig*, n° 25803, Rec., p. 548.

²⁵⁸³ CE, 21 oct. 1953, *Époux Fina*, n° 13256, Rec., p. 447.

²⁵⁸⁴ CE, 21 oct. 1953, *Sieur Rizziotti*, n° 13356, Rec., p. 447.

²⁵⁸⁵ CE, 10 déc. 1952, *Époux Pinton*, n° 16669, Rec., p. 565.

²⁵⁸⁶ CE, 30 juin 1967, *Sieur Djellali Abdelkader*, n° 64236, Rec., p. 289 ; CE, 30 juin 1967, *Sieur Allache Mokrane*, n° 64531, Rec., p. 289 ; CE, 18 avr. 1969, *Sieur Sirat*, n° 72287, Rec., p. 206.

²⁵⁸⁷ CE, ass., 28 avr. 1978, *Dame Weisgal épouse Losay*, n° 05659, Rec., p. 196.

²⁵⁸⁸ CE, ass., 28 avr. 1978, *Dame Vorobia, épouse Eftassiou*, n° 07464, Rec., p. 197.

²⁵⁸⁹ CE, 2^e et 6^e, 1^{er} mars 1985, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Barry*, n° 45969, Rec., tab., p. 629.

une conduite en état d'ivresse la marque de l'indignité²⁵⁹⁰. Celle-ci n'est au demeurant pas perpétuelle et l'écoulement du temps peut aboutir à réhabiliter un individu dont les agissements passés auraient pu faire obstacle à sa naturalisation²⁵⁹¹.

960. En revanche, est constitutif d'une indignité le fait de se livrer habituellement à la prostitution²⁵⁹², de porter volontairement des coups à un enfant²⁵⁹³, la participation passée de l'intéressé à un groupe d'action terroriste²⁵⁹⁴, l'usage d'une arme à feu lors d'une querelle avec ses voisins provoquant la mort d'un homme et en blessant un autre²⁵⁹⁵, ou, plus prosaïquement la fraude à l'attribution du revenu minimum d'insertion²⁵⁹⁶. Il en va de même d'une conduite récurrente sous l'emprise de l'alcool lorsqu'elle s'accompagne d'un délit de fuite²⁵⁹⁷.

961. Alors qu'elles étaient auparavant saisies à travers le défaut d'assimilation, les relations qu'un étranger entretient avec un autre État sont désormais appréciées par le prisme de l'indignité. Est ainsi indigne de la nationalité française l'étranger qui s'avère en réalité être un agent des services de renseignement de la Tunisie²⁵⁹⁸.

962. Contentieux de l'expulsion en urgence absolue. – Initialement, l'injusticiabilité des motifs débordait sur les moyens de procédure directement liés à une qualification de fond. C'est le cas, notamment, de la procédure contradictoire préalable à toute mesure d'éloignement : puisqu'elle « *n'est pas applicable si la mesure d'éloignement prise à l'encontre d'un étranger est provoquée par des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale, dont le ministre de l'Intérieur et les préfets des départements frontières restent seuls*

²⁵⁹⁰ CE, 2^e et 6^e, 10 juin 1992, *Meguitif*, n° 113608, Rec., tab., p. 963 ; CE, 2^e et 7^e, 28 avr. 2014, *M. Ikni*, n° 372679, Rec., p. 122.

²⁵⁹¹ CE, 2^e et 6^e, 30 janv. 1991, *Ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale c. Sissoko*, n° 99983, Rec., tab., p. 932.

²⁵⁹² CE, 2^e et 6^e, 31 oct. 1979, *Mme Pollion*, n° 02934, Rec., tab., p. 738.

²⁵⁹³ CE, 2^e et 10^e, 28 juill. 1989, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Kouame*, n° 81650, Rec., tab., p. 680.

²⁵⁹⁴ CE, sect., 19 nov. 1993, *Béréciartua Echarri*, n° 111212, Rec., p. 321.

²⁵⁹⁵ CE, 2^e et 6^e, 16 juin 1995, *Merturi*, n° 133838, Rec., tab., p. 786.

²⁵⁹⁶ CE, 2^e et 7^e, 11 juin 2004, *Van Ommeren*, n° 233074, Rec., tab., p. 689.

²⁵⁹⁷ CE, 2^e et 7^e, 30 janv. 2019, *M. Bab*, n° 417548, Rec., tab., p. 729.

²⁵⁹⁸ CE, 2^e et 7^e, 26 avr. 2022, *M. I.*, n° 449785, Rec., tab.,

juges[,] la question de savoir si un étranger est ou non dans le cas d'obtenir le bénéfice de ladite procédure n'est pas de nature à être discutée devant la juridiction contentieuse »²⁵⁹⁹. Cette solution, confirmée en 1952 par une décision de section *Sieur Eckert*²⁶⁰⁰, était bien sûr très contestable puisqu'elle permettait « au ministre d'alléguer l'urgence – sans la justifier, pour aboutir à [...] priver l'étranger de la garantie d'une procédure contradictoire, et, éventuellement, de celle résultant du contrôle juridictionnel »²⁶⁰¹. Le commissaire du gouvernement, Maxime Letourneur, avait d'ailleurs conclu que la notion d'urgence absolue impliquait de la part de l'administration qu'elle l'établisse « devant le juge de l'excès de pouvoir qui a la charge de contrôler son existence réelle »²⁶⁰².

963. Développement du contrôle. – Par une décision d'assemblée *Sieur Hamou ben Brahim ben Mohamed*, du 18 mars 1955, le Conseil d'État a accepté d'exercer un contrôle sur le caractère d'urgence absolue que présentait une expulsion²⁶⁰³. Celui-ci permettait en effet à l'administration de procéder à l'expulsion d'un étranger tout en passant outre l'audition par une commission spéciale normalement prévue par la loi²⁶⁰⁴. En l'absence de tout contrôle du juge sur cette qualification, il était donc très commode pour l'État de contourner cette garantie procédurale par une approche très élargie de l'urgence, « faisant ainsi la part très belle à la raison d'État »²⁶⁰⁵. C'est donc à travers le vice de procédure que transparait le contrôle des motifs, ce qui ressort très nettement de la jurisprudence²⁶⁰⁶. Ce contrôle normal est étendu aux « motifs impérieux touchant à la sécurité de l'État » justifiant

²⁵⁹⁹ CE, 3 avr. 1940, *Sieur Salom*, n° 65248, Rec., p. 124.

²⁶⁰⁰ CE, sect., 24 oct. 1952, *Sieur Eckert*, n° 7522, Rec., p. 467 ; note Gilbert TIXIER, S., 1953, III., p. 52

²⁶⁰¹ Gilbert TIXIER, « Note sous CE, sect., 24 oct. 1952, *Sieur Eckert*, n° 7522, Rec., p. 467 », S., 1953, III., p. 53.

²⁶⁰² Maxime LETOURNEUR, concl. sous CE, sect., 24 oct. 1952, *Sieur Eckert*, n° 7522, Rec., p. 467, inédites.

²⁶⁰³ CE, ass., 18 mars 1955, *Sieur Hamou ben Brahim ben Mohamed*, n° 21463, Rec., p. 168 ; concl. Pierre LAURENT, RJP UF, 1955, p. 406 ; chron. Marceau Long, AJDA, 1955, II. bis, p. 11.

²⁶⁰⁴ Article 25 de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

²⁶⁰⁵ Marceau LONG, « Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur les décisions d'expulsion », AJDA, 1955, II. bis, p. 12.

²⁶⁰⁶ CE, sect., 27 mai 1977, *Pagoaga Gallastegui*, n° 04293, Rec., p. 244 ; chron. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, Michèle NAUWELAERS, AJDA, 1977, p. 488 ; CE, sect., 27 mai 1977, *Echegaray Gastearena*, n° 04296, Rec., p. 256.

l'expulsion d'une requérante sans qu'elle puisse se défendre²⁶⁰⁷, en dépit de quelques décisions isolées²⁶⁰⁸.

964. À ce titre, il appartient à l'administration de démontrer l'existence de l'urgence absolue et la juridiction administrative a pu annuler un arrêté au motif que « *les allégations [...] du ministre de l'Intérieur ne sont appuyées sur aucune précision ni aucune pièce permettant au tribunal administratif de vérifier, comme il lui revient de faire, tant l'exactitude matérielle des faits invoqués et leur qualification que de s'assurer que lesdits faits étaient de nature à permettre au ministre de reconnaître à l'intervention de la mesure d'expulsion alors envisagée à l'encontre du requérant le caractère d'urgence absolue* »²⁶⁰⁹. Il s'agit pour l'administration de se fonder sur des faits précis de nature à caractériser l'urgence absolue²⁶¹⁰.

965. Portée du contrôle. – Le contrôle de l'urgence absolue est assez exigeant. La jurisprudence administrative révèle une analyse approfondie de chaque dossier et une véritable mise en balance des faits avec le trouble allégué par l'administration. Bien sûr, le laconisme des décisions n'exprime pas toujours l'intensité du contrôle opéré, comme lorsque le jugement se borne à censurer la mesure « *dans les circonstances de temps et eu égard à la situation alors existante* »²⁶¹¹. Il reste cependant possible de déceler à travers certaines rédactions un examen attentif de la situation. Ainsi, l'urgence absolue a pu être rejetée « *eu égard, d'une part, à la nature du fait unique retenu par le ministre à l'encontre du requérant, auquel aucune activité habituelle n'est reprochée, et, d'autre part, au degré d'avancement auquel était parvenu, à la date de l'acte entrepris, le rétablissement de l'ordre public* »²⁶¹². Cela témoigne parfois d'un déport de l'analyse de l'urgence sur la menace à l'ordre public que constitue le requérant : « *dans certaines affaires, le contrôle de l'urgence est en réalité un contrôle de l'expulsion* »²⁶¹³.

²⁶⁰⁷ CE, sect., 11 déc. 1970, *Demoiselle Benz*, n° 79364, Rec., p. 763.

²⁶⁰⁸ CE, 6^e, 1^{er} déc. 1989, *Ziad Sobh*, n° 93341.

²⁶⁰⁹ TA Paris, 14 avr. 1964, *Sieur Epanya Yondo*, Rec., p. 704.

²⁶¹⁰ TA Limoges, 9 juill. 1987, *Mme Arrazola*, Rec., tab., p. 855 ; CE, 2^e et 6^e, 23 fév. 1990, *Ministre de l'Intérieur c. Salhab*, n° 91820, Rec., tab., p. 775.

²⁶¹¹ TA Paris, 24 juin 1970, *Sieur Coryell*, Rec., p. 842.

²⁶¹² TA Paris, 9 juill. 1969, *Sieur Ferre-Artal*, Rec., p. 649.

²⁶¹³ Gérard FINKEL, « L'expulsion des étrangers et le juge administratif en droit français », AJDA, 1978, p. 264.

966. La méthode suivie par le juge est résumée par une décision *Guizani* du 28 juillet 2000 : « pour apprécier l'existence d'une nécessité impérieuse justifiant la mesure d'expulsion attaquée, le juge administratif doit prendre en considération l'ensemble des circonstances de l'affaire telles qu'elles peuvent être appréciées à la date de l'arrêté d'expulsion, et notamment le comportement de l'intéressé postérieurement aux faits ayant entraîné les condamnations »²⁶¹⁴. La jurisprudence administrative est donc très casuistique et le Conseil d'État fait « preuve d'un pragmatisme qui rend difficile la systématisation de sa jurisprudence »²⁶¹⁵, sans interdire d'en tirer quelques conclusions.

967. Logiquement, la jurisprudence exige une certaine gravité des faits pour admettre l'urgence absolue. Celle-ci a ainsi été écartée à propos d'un étranger condamné à deux reprises « pour vols, vols aggravés et usage de fausses plaques d'immatriculation »²⁶¹⁶ ou pour vols avec violences et coups et blessures volontaires²⁶¹⁷. Elle l'a également été à propos d'un étranger ayant prêté sa camionnette à un trafiquant d'armes tout en ignorant son identité et la nature de ses activités²⁶¹⁸.

968. En revanche, elle est caractérisée dans le cas de l'étranger qui s'est livré au trafic de stupéfiants²⁶¹⁹ ou qui a été condamné à de la réclusion criminelle pour : vols à main armée dans des établissements bancaires²⁶²⁰,

²⁶¹⁴ **CE**, 1^{re} et 2^e, 28 juill. 2000, *Guizani*, n° 196494, Rec., tab., p. 1039.

²⁶¹⁵ François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, « Annulation de l'arrêté d'expulsion en urgence absolue de l'étranger qui, à la date où il a été pris, est en libération conditionnelle depuis seize mois et celle-ci se déroulant de façon satisfaisante », D., 1996, p. 99.

²⁶¹⁶ **CE**, sect., 25 fév. 1985, *Mersad*, n° 57231, Rec., p. 57.

²⁶¹⁷ **CE**, 6^e et 10^e, 15 fév. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Djefjal*, n° 88435, Rec., tab., p. 940.

²⁶¹⁸ **TA** Lille, 10 nov. 1994, *Zitouni*, Rec., tab., p. 943.

²⁶¹⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 24 mai 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Allaf*, n° 61418, Rec., tab., p. 711 ; **CE**, 2^e et 6^e, 24 juin 1988, *Hamade*, n° 74547, Rec., tab., p. 792 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 28 juill. 2000, *Guizani*, n° 196494, Rec., tab., p. 1039 ; **CE**, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Sebbag*, n° 216909, Rec., tab., p. 809 ; concl. Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 2003, p. 1055 ; note **M.G.**, DA, 2003, n° 5, comm. n° 109 ; note Vincent **TCHEN**, JCP A, 2003, n° 25, comm. n° 1592 ; **CE**, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Ascone*, n° 235605, Rec., tab., p. 810 ; concl. Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 2003, p. 1055 ; note **M.G.**, DA, 2003, n° 5, comm. n° 109 ; note Vincent **TCHEN**, JCP A, 2003, n° 25, comm. n° 1592 ; **CE**, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Babri*, n° 243658, Rec., tab., p. 810 ; concl. Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 2003, p. 1055 ; note **M.G.**, DA, 2003, n° 5, comm. n° 109 ; note Vincent **TCHEN**, JCP A, 2003, n° 25, comm. n° 1592.

²⁶²⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} juill. 1987, *Onadab*, n° 77168, Rec., tab., p. 855 ; **CE**, 7^e et 8^e, 31 juill. 1992, *Kacak*, n° 119114, Rec., tab., p. 1173 ; **CE**, 2^e et 7^e, 14 fév. 2007, *Aatalla*, n° 288454, Rec., tab., p. 888.

viol²⁶²¹, extorsion de fonds et viol collectif aggravé²⁶²², viols et violences sur ses enfants mineurs pendant douze ans²⁶²³, séquestration et actes de barbarie²⁶²⁴. Le juge a par ailleurs admis la nécessité impérieuse de prononcer l'expulsion d'un étranger « *ayant contribué de manière répétée à l'entrée et au séjour irréguliers de travailleurs clandestins, personnes particulièrement vulnérables, dans des conditions attentatoires à la liberté et aux droits économiques et sociaux les plus élémentaires* »²⁶²⁵.

969. La jurisprudence se réfère parfois davantage à une appréciation globale du comportement de l'intéressé et reconnaît l'urgence absolue de l'étranger au « *lourd passé délictueux* »²⁶²⁶, qui « *a fait régner un climat d'insécurité dans la population de la région de Malesherbes* »²⁶²⁷ ou « *eu égard à la continuité, sur une aussi longue période, de l'attitude violente et asociale dont a commencé à faire preuve l'intéressé en 1974 et dont il ne s'est jamais départi* »²⁶²⁸. Plutôt que dans un comportement particulier, c'est dans le nombre et la récurrence des faits reprochés que l'urgence absolue se caractérise alors²⁶²⁹, même s'ils doivent malgré tout manifester un certain degré d'intensité²⁶³⁰.

970. Le terrorisme constitue en principe un motif suffisamment grave pour caractériser l'urgence, par exemple dans le cas de relations suivies entretenues par l'intéressé avec les services de renseignements d'un pays étranger accompagnées d'une fréquentation assidue des milieux impliqués dans des attentats terroristes²⁶³¹, ou du fait de la persistance de liens étroits

²⁶²¹ **CE**, 2^e et 6^e, 24 mai 1993, *Igartua Amondarain*, n° 131765, Rec., p. 163 ; **CE**, 2^e et 6^e, 23 juin 1993, *Bouchelkia*, n° 127342, Rec., tab., p. 775.

²⁶²² **CE**, 2^e et 6^e, 24 mai 1993, *Ministre de l'Intérieur c. Rabal*, n° 118344, Rec., tab., p. 775.

²⁶²³ **CE**, 2^e et 6^e, 20 nov. 1996, *Ministre de l'Intérieur c. Gouveia Palinbas*, n° 159471, Rec., p. 456 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1997, IV, n° 1057.

²⁶²⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 3 mai 2004, *Azdad*, n° 253589, Rec., tab., p. 723.

²⁶²⁵ **CAA** Paris, 3^e, 5 juill. 2000, *Ministre de l'intérieur c. Bing Wang*, n° 99PA00879, Rec., tab., p. 1038.

²⁶²⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 20 janv. 1988, *Ministre de l'Intérieur c. Elfenzi*, n° 87036, Rec., p. 17 ; obs. **C.S.**, JCP G, 1989, II, n° 21178 ; note François **JULIEN-LAFFERRIÈRE**, Philippe **WAQUET**, D., 1989, p. 117.

²⁶²⁷ **TA** Orléans, 13 déc. 1983, *De Oliveira*, Rec., p. 577.

²⁶²⁸ **CE**, 2^e et 10^e, 23 déc. 1987, *Tabraoui*, n° 80854, Rec., p. 430.

²⁶²⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 3 fév. 1995, *Kaouche*, n° 145404, Rec., p. 62 ; **CE**, 2^e et 6^e, 29 juill. 1998, *Nafouti*, n° 171360, Rec., tab., p. 911 ; **CE**, 2^e, 30 déc. 1998, *M. Lamouchi*, n° 173024 ; **CE**, 6^e, 28 juill. 2000, *M. Hamzaoui*, n° 207092.

²⁶³⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 20 nov. 1996, *ElMardi*, n° 163775, Rec., p. 456.

²⁶³¹ **CE**, 2^e et 6^e, 6 mai 1988, *Abdul*, n° 79375, Rec., p. 182.

entre l'intéressé, qui vivait en situation de clandestinité, et un groupe armé et organisé²⁶³². Cette appréciation demeure toutefois très dépendante de la situation d'espèce et de la nature des liens entretenus. Un tribunal administratif a pu rejeter l'urgence absolue tirée de la seule circonstance que l'intéressé entretienne des relations suivies avec une organisation terroriste espagnole²⁶³³.

971. Appréciation de l'urgence dans le temps. – Sans surprise, le temps représente un facteur déterminant dans la caractérisation de l'urgence absolue. Celle-ci n'est ainsi pas retenue à propos d'un étranger dont les activités au sein d'un mouvement terroriste, avec lequel ses liens se sont distendus, sont très antérieures à la décision²⁶³⁴, alors qu'elle l'est dans l'hypothèse de liens existant entre les activités de l'étranger et celles de groupes armés et organisés opérant des deux côtés de la frontière franco-espagnole, compte tenu de la proximité d'échéances électorales en Espagne²⁶³⁵. De même, la diffusion de revues prônant l'action armée et violente peut caractériser l'urgence absolue dans le contexte de la guerre civile algérienne²⁶³⁶. Bien sûr, le contexte ne prédétermine pas à lui seul le sort de l'étranger. Le juge administratif a par exemple refusé d'admettre l'urgence absolue à expulser un étranger lié aux milieux diplomatiques irakiens « *en dépit de la dégradation des relations entre la France et l'Irak* »²⁶³⁷.

972. L'expulsion d'un étranger en détention ne présente normalement pas de caractère d'urgence absolue²⁶³⁸, sauf lorsque sa libération est

²⁶³² **CE**, 2^e et 6^e, 17 mai 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Uriarte Diaz de Guérenu*, n° 121464, Rec., p. 197 ; note Bernard **MALIGNER**, Quot. jur., 14 nov. 1991, n° 137, p. 6.

²⁶³³ **TA** Nice, 4 fév. 1988, *Vivanco Ruiz*, Rec., tab., p. 933.

²⁶³⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Lujua Gorostiola*, n° 66073, Rec., p. 325.

²⁶³⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 17 oct. 1986, *Echebeste Arzicuren*, n° 37209, Rec., tab., p. 639.

²⁶³⁶ **TA** Lille, 25 oct. 1994, *Magri*, Rec., tab., p. 943 ; **TA** Lille, 10 nov. 1994, *Sedjerari*, Rec., tab., p. 943.

²⁶³⁷ **CAA** Paris, plén., 12 juin 1997, *Al Joujo*, n° 96PA01090, Rec., p. 562.

²⁶³⁸ **CE**, 16 janv. 1970, *Sieur Miboubi Mohand Tayeb*, n° 68919, Rec., p. 24 ; **CE**, 2^e et 6^e, 21 nov. 1986, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Bellache*, n° 61614, Rec., tab., p. 639.

imminente²⁶³⁹ ou potentiellement proche²⁶⁴⁰. Il en va de même en cas d'assignation à résidence²⁶⁴¹. Paradoxalement, la circonstance que le requérant ait été libéré depuis un certain temps est plutôt de nature à faire obstacle à ce que la qualification de l'urgence absolue puisse être retenue²⁶⁴². Pour pouvoir se prévaloir de l'urgence absolue à expulser un étranger qui est ou a été détenu, l'autorité administrative dispose donc d'une courte fenêtre autour du moment de sa libération : décidée trop en amont, l'urgence n'est pas caractérisée compte tenu de la neutralisation de l'intéressé induite par l'enfermement ; décidée trop en aval elle se heurte au doute que fait surgir sa bonne conduite sur le danger qu'il représente réellement.

973. Contrôle en cassation. – Très tôt, le juge de cassation a opté pour un contrôle de la qualification juridique des faits en matière d'urgence absolue²⁶⁴³.

974. Extradition. – Cela peut étonner, mais l'extradition est l'un des domaines où le juge s'est le plus tôt engagé dans la voie d'un plein contrôle des qualifications dont il acceptait de connaître. À partir de la décision d'assemblée du 24 juin 1977, *Astudillo Calleja*²⁶⁴⁴, le Conseil d'État reconnaît en effet la possibilité de contrôler la qualification juridique opérée par l'administration sur les actes commis par l'étranger ainsi que sur la nature politique de la demande d'extradition. Cette solution ouvre la voie à un contrôle très approfondi des décrets d'extradition et offre un contraste saisissant avec le contentieux de l'expulsion, qui ne semble pourtant pas présenter un caractère régalien plus marqué.

²⁶³⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Barrutiabengoa Zabarte*, n° 65827, Rec., p. 321 ; **CE**, 2^e et 10^e, 23 déc. 1987, *Tabraoui*, n° 80854, Rec., p. 430 ; **CE**, 7^e et 8^e, 31 juill. 1992, *Kacak*, n° 119114, Rec., tab., p. 1173.

²⁶⁴⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 24 mai 1993, *Ministre de l'Intérieur c. Rabal*, n° 118344, Rec., tab., p. 775 ; **CE**, 2^e et 6^e, 28 oct. 1994, *Verde*, n° 136428, Rec., tab., p. 944.

²⁶⁴¹ **TA** Clermont-Ferrand, 25 mars 1995, *Da Silva Cruz*, n° 94398, Rec., tab., p. 834.

²⁶⁴² **CE**, 2^e et 6^e, 3 nov. 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. El Hassan Lamrit*, n° 157950, Rec., p. 408 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1996, p. 99 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1996, IV., n° 184.

²⁶⁴³ **CE**, 1^{re} et 2^e, 26 sept. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Pinto*, n° 209598, Rec., tab., p. 991.

²⁶⁴⁴ **CE**, ass., 24 juin 1977, *Astudillo Calleja*, n° 01591, Rec., p. 290.

975. Il est vrai que la prohibition de l'extradition lorsqu'elle est sollicitée dans un but politique est une condition légale dont l'importance est assez rapidement apparue, au point d'ailleurs qu'elle a été érigée en principe fondamental reconnu par les lois de la République²⁶⁴⁵. Sans s'arrêter trop longtemps sur cette consécration, qui est d'ailleurs un revirement²⁶⁴⁶, il est permis de remarquer que, si la doctrine s'alarme parfois de ce que le Conseil d'État a pu se sentir autorisé à dégager de lui-même un tel principe, il est assez difficile de s'accorder avec une conception aussi restrictive de l'office du juge administratif.

976. Que le Conseil constitutionnel soit l'artisan exclusif du contrôle de constitutionnalité des lois, c'est certain, la Constitution ne dit pas autre chose. De là à lui reconnaître un monopole dans l'interprétation de la norme fondamentale, c'est sans doute aller un peu loin et oublier peut-être que la Constitution peut être mobilisée à l'encontre d'autres normes que la loi à travers des contrôles qui peuvent nécessiter de dégager des principes nouveaux. Du reste, ce n'est pas la première fois que le Conseil d'État enrichit la norme constitutionnelle.

977. Le moyen tiré du but politique de la demande n'est qu'exceptionnellement accueilli par le juge, qui se borne généralement à relever que cela ne ressort pas des pièces du dossier²⁶⁴⁷. En revanche, constitue une demande présentée dans un but politique la demande formulée par la Russie de manière concertée avec les autorités du Kazakhstan afin de permettre le rapatriement dans ce pays d'un opposant politique²⁶⁴⁸.

²⁶⁴⁵ **CE**, ass., 3 juill. 1996, *Koné*, n° 169219, Rec., p. 255 ; concl. Jean-Marie **DELARUE**, RFDA, 1996, p. 870 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1997, p. 238 ; note Caroline **BRAUD**, RDP, 1996, p. 1751 ; chron. Didier **CHAUVAUX**, Thierry-Xavier **GIRARDOT**, AJDA, 1996, p. 722 ; note Pierre **DELVOLVÉ**, RFDA, 1996, p. 908 ; note Louis **FAVOREUX**, RFDA, 1996, p. 882 ; note Patrick **GAÏA**, RFDA, 1996, p. 885 ; note Gilles **GUIHEUX**, LPA, 27 déc. 1996, n° 156, p. 13 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1996, p. 509 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1997, p. 45 ; note Henri **LABAYLE**, RFDA, 1996, p. 890 ; note Gilles **PÉLISSIER**, LPA, 18 déc. 1996, n° 152, p. 20 ; note Xavier **PRÉTOT**, JCP G, 1996, II., comm. n° 22720.

²⁶⁴⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 23 oct. 1991, *Urdian Cirizar*, n° 122690, Rec., p. 347.

²⁶⁴⁷ **CE**, 3^e et 5^e, 13 oct. 1982, *Piperno*, n° 20707, Rec., tab., p. 620.

²⁶⁴⁸ **CE**, sect., 9 déc. 2016, *M. Ablyazov*, n° 394399, Rec., p. 550 ; note Jeanne **DE GLINIASTY**, RDP, 2018, p. 1468.

978. Le mouvement ouvert par la jurisprudence *Astudillo Calleja* a été poursuivi dans la décision *Croissant*²⁶⁴⁹, à propos de la qualification d'infraction politique. Le caractère politique de l'infraction, qui constitue lui aussi un obstacle – également constitutionnel²⁶⁵⁰ – à l'extradition²⁶⁵¹, a fréquemment été invoqué par des étrangers appartenant à des organisations pratiquant la lutte armée. Le Conseil d'État a toujours refusé de voir dans la poursuite de tels actes l'expression d'une répression politique. A ainsi été rejetée la qualification d'infraction politique pour : assassinat, dépôt d'armes de guerre et vol²⁶⁵², détention illégale avec circonstances aggravantes de l'exigence d'une rançon²⁶⁵³, organisation de bande armée, attentat aux fins de terrorisme suivi de meurtre, détention d'armes, recel, séquestration et violation de domicile²⁶⁵⁴, « attentat aux fins de terrorisme au cours duquel un haut fonctionnaire italien a été assassiné »²⁶⁵⁵, association de malfaiteurs cherchant à commettre des agressions contre les personnes et les biens, quand bien même ces actions viseraient à « promouvoir la révolution » et à « supprimer par la violence l'ordre établi en République fédérale allemande »²⁶⁵⁶, participation à des assassinats en bande armée et organisée²⁶⁵⁷, complicité de tentative d'assassinat et de destruction²⁶⁵⁸. Cette jurisprudence est confortée par la Convention européenne pour la répression du terrorisme, qui stipule que ne peuvent être considérés comme politiques :

« a) les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 ;

²⁶⁴⁹ CE, ass., 7 juill. 1978, *Croissant*, n° 10079, Rec., p. 292 ; chron. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, Hervé ROBINEAU, AJDA, 1978, p. 559 ; note Jean-François PRÉVOST, RGDIP, 1979, p. 853 ; note David RUZIÉ, JDI, 1979, p. 90.

²⁶⁵⁰ CE, sect. int., avis, 9 nov. 1995, n° 357344, EDCE, 1995, n° 47, p. 395.

²⁶⁵¹ Article 5 de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers ; Article 696-4 du Code de procédure pénale.

²⁶⁵² CE, 2^e et 6^e, 27 oct. 1989, *Picabea Burunza*, n° 107711, Rec., p. 218 ; obs. Xavier PRÉTOT, AJDA, 1990, p. 122.

²⁶⁵³ CE, 2^e et 6^e, 20 sept. 1993, *Sanchez del Arco*, n° 142761, Rec., tab., p. 776.

²⁶⁵⁴ CE, 2^e et 6^e, 9 mai 1994, *Bracci*, n° 149799, Rec., p. 226 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1994, IV., n° 1624.

²⁶⁵⁵ CE, 2^e et 6^e, 24 fév. 1995, *Persichetti*, n° 161930, Rec., p. 104 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1995, IV., n° 1433.

²⁶⁵⁶ CE, ass., 15 fév. 1980, *Gabor Winter*, n° 17224, Rec., p. 87 ; note Charles ROUSSEAU, RGDIP, 1983, p. 229.

²⁶⁵⁷ CE, ass., 26 sept. 1984, *Lujambio Galdeano*, n° 62847, Rec., p. 307.

²⁶⁵⁸ CE, 1^{re} et 2^e, 7 nov. 2001, *Mme Elser*, n° 228817, Rec., tab., p. 999.

b) les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 ;

c) les infractions graves constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ;

d) les infractions comportant l'enlèvement, la prise d'otage ou la séquestration arbitraire ;

e) les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques, ou de lettres ou colis piégés dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes ;

f) la tentative de commettre une des infractions précitées ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction »²⁶⁵⁹.

2. L'ouverture prudente au contrôle restreint

979. Police des publications étrangères. – C'est sa consécration en 1973 qui installe définitivement le contrôle restreint dans l'office du juge des étrangers. Dans une décision d'assemblée *Société anonyme « Librairie François Maspéro »*²⁶⁶⁰, le Conseil d'État examine le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait l'interdiction de la publication d'une revue étrangère. Rappelant que « *la liberté de la presse et de l'édition, la libre circulation des idées, la libre expression des opinions, font partie de ces droits essentiels [qui] sont inscrits aujourd'hui dans la Convention européenne* », le commissaire du gouvernement considérait que « *le contrôle juridictionnel est la contrepartie nécessaire d'un pouvoir aussi exorbitant* »²⁶⁶¹ et ne saurait se réduire à une légalité externe peu exigeante ni au contrôle d'un détournement de pouvoir presque impossible à démontrer. Pour concilier la nécessité d'un contrôle du juge avec la marge d'appréciation conférée par la loi à l'administration, il proposait donc d'utiliser « *la notion d'erreur manifeste*

²⁶⁵⁹ Article 1^{er} de la **Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977**.

²⁶⁶⁰ **CE**, ass., 2 nov. 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspéro »*, n° 82590, Rec., p. 611 ; concl. Guy **BRAIBANT**, JCP G, 1974, n° 17642 et GCJA, tome 2, 2020, n° 50, p. 591 ; chron. Michel **BOYON**, Michel **FRANC**, AJDA, 1973, p. 577.

²⁶⁶¹ Guy **BRAIBANT**, concl. sous **CE**, ass., 2 nov. 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspéro »*, n° 82590, Rec., p. 611, GCJA, tome 2, 2020, n° 50, p. 600.

d'appréciation qui permet de poser des limites au pouvoir de l'autorité de police et de donner aux citoyens un minimum de garanties »²⁶⁶².

980. Expulsion. – Le domaine de l'expulsion est historiquement le premier des contentieux des étrangers à s'ouvrir au contrôle restreint des motifs de fait. Dans la lignée du mouvement engagé par l'institution d'un contrôle normal de l'urgence absolue à l'expulsion d'un étranger, la juridiction administrative a progressivement admis la discussion sur l'existence même d'une menace à l'ordre public. La première ouverture de ce contrôle est issue du tribunal administratif de Paris, qui considère dans un jugement *Sieur Schoenman* du 9 juin 1971 que « *pour estimer inopportune la présence de l'intéressé sur le territoire français et lui en refuser l'entrée, le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur la menace pour l'ordre public que l'exercice de l'activité correspondant auxdites fonctions était susceptible de constituer dans les circonstances du moment ; que cette appréciation ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et n'est pas entachée d'erreur de droit ; qu'en l'absence d'erreur manifeste, elle n'est pas susceptible d'être discutée devant la juridiction administrative »²⁶⁶³. C'est d'ailleurs en reprenant les motifs du même tribunal²⁶⁶⁴ que le Conseil d'État a consacré l'existence d'un contrôle restreint dans sa décision *Ministre de l'Intérieur c. Sieur Pardov* du 3 février 1975 : « *en estimant que ces faits qui sont, d'ailleurs, en partie démentis par les pièces du dossier, permettaient de regarder la présence du sieur Pardov comme constituant une menace pour l'ordre public, le ministre a commis une erreur manifeste d'appréciation »²⁶⁶⁵. Il faut noter que la faiblesse du dossier de l'administration a sans doute favorisé la solution du Conseil d'État. L'erreur manifeste d'appréciation est d'autant plus aisée à caractériser que l'inexactitude matérielle des faits était à la portée de la juridiction. Là encore, les différents fondements d'annulation s'entretiennent et « *ce sont les conséquences que tire l'administration de faits douteux qui semblent scandaleux au juge »²⁶⁶⁶.***

²⁶⁶² Guy **BRAIBANT**, concl. sous **CE**, ass., 2 nov. 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspero »*, n° 82590, Rec., p. 611, GCJA, tome 2, 2020, n° 50, p. 600.

²⁶⁶³ **TA** Paris, 9 juin 1971, *Sieur Schoenman*, Rec., p. 862.

²⁶⁶⁴ **TA** Paris, 13 déc. 1973, *Sieur Pardov*, Rec., p. 834.

²⁶⁶⁵ **CE**, 3^e et 5^e, 3 fév. 1975, *Ministre de l'Intérieur c. sieur Pardov*, n° 94108, Rec., p. 83 ; chron. Michel **BOYON**, Michel **FRANC**, AJDA, 1975, p. 131 ; note Louis **DUBOIS**, Rev. crit. DIP, 1976, p. 301.

²⁶⁶⁶ Gérard **FINKEL**, « L'expulsion des étrangers et le juge administratif en droit français », AJDA, 1978, p. 262.

981. Le choix de contrôler les motifs de fait d'une décision d'expulsion est évidemment définitif et se diffuse progressivement dans toute la jurisprudence²⁶⁶⁷ avant d'être consacré dès 1977 par la décision d'assemblée *Ministre de l'Intérieur c. Dridi*²⁶⁶⁸ et confirmé de manière ininterrompue par la suite²⁶⁶⁹. Il a sans surprise été rapidement étendu au refus de rapporter un arrêté d'expulsion²⁶⁷⁰ et aux expulsions en outre-mer, encore fondées sur le régime issu de la loi du 3 décembre 1849²⁶⁷¹.

982. N'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation l'arrêté d'expulsion du Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie fondé sur le fait que l'intéressé « *s'était fait remarquer par ses propos subversifs et antinationaux ainsi que par les relations qu'il entretenait avec des membres des groupes indépendantistes* » et qu'il avait « *également prôné, à l'occasion de cours du soir donnés à des militaires du contingent, la formation de comités de soldats* »²⁶⁷². Il en va de même de l'expulsion d'un étranger ayant été reconnu coupable des délits de proxénétisme et de coups et blessures volontaires²⁶⁷³, d'un viol²⁶⁷⁴, de trafic de stupéfiants²⁶⁷⁵, de meurtre²⁶⁷⁶, de violences ayant

²⁶⁶⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 20 oct. 1976, *Greenberg*, n° 95051, Rec., p. 429 ; **TA** Pau, 15 juill. 1976, *Etcheverria et autres*, Rec., p. 670.

²⁶⁶⁸ **CE**, ass., 21 janv. 1977, *Ministre de l'Intérieur c. Dridi*, n° 01333, Rec., p. 38 ; chron. Laurent **FABIUS**, Michèle **NAUWELAERS**, AJDA, 1977, p. 133 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1977, p. 527.

²⁶⁶⁹ **CE**, ass., 13 mai 1977, *Perrégaux*, n° 00447, Rec., p. 216 ; chron. Laurent **FABIUS**, Michèle **NAUWELAERS**, AJDA, 1977, p. 363 ; **CE**, ass., 8 déc. 1978, *Ministre de l'Intérieur c. Benouaret*, n° 11846, Rec., p. 502 ; concl. Marie-Dominique **HAGELSTEEN**, D., 1979, p. 339.

²⁶⁷⁰ **TA** Paris, 11 juill. 1979, *Cohn Bendit*, Rec., tab., p. 823 ; **CE**, 3^e et 5^e, 24 juill. 1981, *Cheghba*, n° 25852, Rec., tab., p. 853 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 4 déc., 1981, *Ballabemi*, n° 29317, Rec., tab., p. 853.

²⁶⁷¹ **CE**, 2^e et 6^e, 2 mai 1980, *Secrétaire d'État aux Départements et Territoires d'outre-mer c. Mlle Mercurius*, n° 18787, Rec., tab., p. 819 ; **CE**, 2^e et 6^e, 12 mai 1989, *Ministre des D.O.M.-T.O.M. c. Mme Piermont*, n° 85851, Rec., p. 124 ; note Xavier **PRÉTOT**, AJDA, 1989, p. 711.

²⁶⁷² **CE**, 1^{re} et 4^e, 6 oct. 1978, *Julbe-Saez*, n° 09815, Rec., tab., p. 900.

²⁶⁷³ **CE**, 1^{re} et 4^e, 2 nov. 1979, *Ministre de l'Intérieur c. Makale*, n° 16563, Rec., p. 739 ; **CE**, 2^e et 6^e, 24 janv. 1994, *M'Barki*, n° 127546, Rec., p. 28 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1994, p. 248.

²⁶⁷⁴ **CE**, 1^{re} et 4^e, 25 juill. 1980, *Touami ben Abdelsem*, n° 21222, Rec., tab., p. 820 ; note Bernard **PACTEAU**, JCP, 1981, II., n° 19613.

²⁶⁷⁵ **CE**, sect., 24 janv. 1986, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Azgouzi*, n° 62921, Rec., p. 21 ; **CE**, 2^e et 6^e, 9 janv. 1991, *Bouzid*, n° 115588, Rec., tab., p. 1091 ; **CE**, 2^e et 6^e, 14 oct. 1992, *Halladja*, n° 124896, Rec., tab., p. 974.

²⁶⁷⁶ **CE**, sect., 11 juin 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Rezouk*, n° 32292, Rec., p. 226 ; chron. Bruno **LASSERRE**, Frédéric **TIBERGHEN**, AJDA, 1982, p. 583 ; note Bernard

entraîné la mort sans intention de la donner²⁶⁷⁷, ayant participé « à des incidents s'étant accompagnés de l'occupation des locaux et de la séquestration d'une partie du personnel et ayant provoqué l'évacuation par la police d'une résidence de la cité universitaire de Paris »²⁶⁷⁸ ou ayant simplement fait l'objet de « diverses interpellations et procédures pénales entre 1973 et 1978 »²⁶⁷⁹. La circonstance que l'étranger ait bénéficié à plusieurs reprises de permissions de sortir en cours de détention n'est pas à elle seule de nature à caractériser une telle erreur²⁶⁸⁰.

983. En revanche, commet une erreur manifeste d'appréciation le ministre qui prononce une expulsion pour non-remise d'enfant²⁶⁸¹, ou sans établir le moindre trouble à l'ordre public²⁶⁸². Le contrôle restreint n'interdit pas nécessairement l'examen approfondi de la situation du requérant. Le Conseil d'État a ainsi pu annuler le refus d'abroger un arrêté d'expulsion à destination d'un étranger qui avait pris une part active à l'occupation de la cité universitaire de Paris en mai 1968 et avait eu des contacts avec un groupe d'anarchistes, compte tenu des circonstances dans lesquelles se sont déroulés les faits reprochés et du comportement ultérieur de l'intéressé²⁶⁸³.

984. Si la dimension temporelle est moins importante que dans le contentieux de l'urgence absolue, elle demeure présente. Le Conseil d'État a ainsi pu censurer l'expulsion d'un étranger condamné à dix-huit ans de réclusion criminelle, la longévité de la peine interdisant de considérer que

PACTEAU, Rev. adm., 1982, p. 390 ; **CE**, 2^e et 6^e, 11 mars 1988, *Hassan Hamadi*, n° 81050, Rec., p. 119 ; note François **JULIEN-LAFFÉRIÈRE**, Philippe **WAQUET**, D., 1989, p. 116.

²⁶⁷⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 6 mai 1988, *Ammouche*, n° 74507, Rec., p. 183 ; obs. Xavier **PRÉTOT**, AJDA, 1988, p. 553.

²⁶⁷⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 14 mars 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Traore*, n° 15923, Rec., tab., p. 821 ; **CE**, 2^e et 6^e, 14 mars 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Batchono*, n° 15924.

²⁶⁷⁹ **CE**, sect., 16 mars 1984, *Ministre d'État ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Djaballah*, n° 48570, Rec., p. 114 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, RDP, 1984, p. 1403 ; note Bernard **PACTEAU**, Rev. adm., 1984, p. 373.

²⁶⁸⁰ **CE**, 4^e et 10^e, 19 juill. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Chérifî*, n° 96804, Rec., tab., p. 938.

²⁶⁸¹ **CE**, 1^{re} et 4^e, 21 mars 1980, *Ifrab*, n° 18522, Rec., tab., p. 821.

²⁶⁸² **CAA** Lyon, 1^{re}, 25 juin 1998, *Ministre de l'intérieur c. Benkhelifa*, n° 96LY00248, Rec., tab., p. 954.

²⁶⁸³ **CE**, 1^{re} et 4^e, 4 déc., 1981, *Ballabemi*, n° 29317, Rec., tab., p. 853.

l'intéressé représentait une menace grave pour l'ordre public²⁶⁸⁴. Elle l'est d'autant plus à propos des requêtes dirigées contre des refus d'abrogation d'arrêtés d'expulsion, où le temps écoulé occupe naturellement une place déterminante dans la solution du juge. Le sympathisant d'une organisation terroriste ayant rompu tout lien avec elle et demandant, sept ans plus tard, l'abrogation de l'arrêté, est fondé à soutenir que la décision la lui refusant est entachée d'erreur manifeste d'appréciation²⁶⁸⁵.

985. Généralisation du contrôle restreint. – L'ouverture du contrôle de l'erreur manifeste est un processus général. La jurisprudence ne cesse d'étendre le pouvoir d'appréciation du juge sur les mesures qui lui sont déferées. Ainsi du refus de délivrer une autorisation de travail²⁶⁸⁶, un titre de séjour²⁶⁸⁷, même à un ressortissant communautaire²⁶⁸⁸, une carte de commerçant²⁶⁸⁹. C'est également le cas de la mesure de surveillance spéciale d'un étranger, même réfugié²⁶⁹⁰, du refoulement²⁶⁹¹, de la limitation géographique²⁶⁹² ou temporelle²⁶⁹³ du séjour, de l'assignation à résidence²⁶⁹⁴, du refus de délivrance d'un laissez-passer pour motif d'ordre public²⁶⁹⁵ ou de l'obligation, pour un étranger auquel un délai de départ volontaire a été accordé, de se présenter à l'autorité administrative pour lui indiquer les modalités qu'il envisage pour son retour²⁶⁹⁶.

²⁶⁸⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 28 juin 1996, *Bourguiba*, n° 137945, Rec., tab., p. 938 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1997, p. 42.

²⁶⁸⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 29 mai 1996, *Tasci*, n° 147580, Rec., p. 195 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1997, p. 41.

²⁶⁸⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 22 oct. 1975, *Office national d'immigration c. Sieur Brunel el Fadil*, n° 93907, Rec., p. 520.

²⁶⁸⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 22 juill. 1977, *Mytteis-Hager*, n° 96874, Rec., p. 366 ; **CE**, 2^e et 10^e, 31 mars 1989, *Époux Gattoufi*, n° 92004, Rec., tab., p. 684.

²⁶⁸⁸ **CE**, 7^e et 10^e, 9 mars 1988, *Weber*, n° 30281, Rec., p. 112.

²⁶⁸⁹ **TA** Paris, 13 mars 1984, *Madani*, Rec., tab., p. 691.

²⁶⁹⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 26 juill. 1978, *Benaran Ordenana et autres*, n° 04300, Rec., tab., p. 812.

²⁶⁹¹ **TA** Grenoble, 25 oct. 1978, *Demoiselle X... c. ministre de l'Intérieur*, n° 12290, Rec., p. 612.

²⁶⁹² **CE**, 2^e, 6 déc. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Zurutuza Sarasola*, n° 66220, Rec., tab., p. 710.

²⁶⁹³ **CE**, 2^e et 6^e, 20 janv. 1989, *Malek*, n° 77459, Rec., tab., p. 684.

²⁶⁹⁴ **TA** Paris, 22 mai 1989, *Savang*, Rec., p. 391.

²⁶⁹⁵ **CE**, 1^{re} et 2^e, 6 avr. 2001, *Guler*, n° 213061, Rec., tab., p. 985.

²⁶⁹⁶ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 23 juill. 2012, *Zhang*, n° 359496, Rec., tab., p. 798.

986. La jurisprudence administrative a ainsi pu admettre une mesure de surveillance spéciale prise à l'encontre d'un étranger en relation avec les membres de la frange radicale du Front islamique du salut et possédant de nombreux exemplaires de plusieurs revues militant en faveur de la lutte armée en Algérie, dont certaines interdites²⁶⁹⁷, ou à l'encontre de celui engagé dans la même cause et en contact avec un fournisseur d'armes²⁶⁹⁸.

987. De façon générale, le contentieux du visa²⁶⁹⁹, « *matière où l'opportunité a naturellement tendance à dominer la légalité* »²⁷⁰⁰, est également sujet à un contrôle restreint. À l'exception des quelques cas où un contrôle normal a été introduit, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut conduire à l'annulation d'un refus de visa, notamment s'il repose sur des motifs professionnels²⁷⁰¹.

988. Dans une logique identique, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation s'est développé à l'encontre des refus de régularisation²⁷⁰². Lorsque l'administration met en œuvre le pouvoir d'appréciation considérable qui lui permet d'admettre au séjour un étranger qui ne remplit pas les conditions légales pour ce faire, le juge se place naturellement à une certaine distance de son appréciation pour en examiner le bien-fondé²⁷⁰³. C'est particulièrement vrai à propos des étrangers concernés par des régimes conventionnels de séjour : si le traité régit normalement l'ensemble du droit qui organise leur entrée et leur maintien sur le territoire, l'administration reste libre de se délier de ce cadre pour leur

²⁶⁹⁷ **TA** Lille, 10 nov. 1994, *Sara*, Rec., p. 713.

²⁶⁹⁸ **TA** Lille, 10 nov. 1994, *Sefouane*, Rec., tab., p. 942.

²⁶⁹⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 28 fév. 1986, *Ngako Jeuga*, n° 41550, Rec., p. 49 ; note Bernard **PACTEAU**, *Rev. adm.*, 1986, p. 257 ; **CE**, 4^e et 6^e, 31 mars 2000, *El Ahmadi*, n° 204447, Rec., p. 156 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 3 mai 2002, *Abada*, n° 217261, Rec., tab., p. 767.

²⁷⁰⁰ Jean-Paul **FAUGÈRE**, « La décision de reconduite à la frontière et le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation », concl. sous **CE**, ass., 29 juin 1990, *Imanbaccus*, n° 115971, Rec., p. 192 et **CE**, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*, n° 115687, Rec., p. 184, RFDA, 1990, p. 534.

²⁷⁰¹ **CE**, 1^{re} et 6^e, 7 mai 2007, *Mlle Adiepi*, n° 289827, Rec., tab., p. 884.

²⁷⁰² **CE**, 3^e et 5^e, 24 fév. 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Bouriah*, n° 25289, Rec., p. 88.

²⁷⁰³ **CE**, 1^{re} et 6^e, 6 déc. 2013, *Ministre de l'intérieur c. M. Ndong*, n° 362324, Rec., tab., p. 631.

accorder un titre au terme d'un raisonnement qui doit seulement être exempt de toute erreur manifeste d'appréciation²⁷⁰⁴.

989. C'est également le cas de la décision des autorités françaises, saisies d'une demande émanant d'une personne et tendant à ce que les données la concernant dans le système d'information Schengen soient rectifiées ou effacées, de ne pas informer les autorités de l'État ayant procédé à l'inscription de cette personne et de ne pas transmettre la demande à l'autorité commune de contrôle²⁷⁰⁵.

990. Le contentieux de la protection internationale n'échappe pas totalement à cette approche. Le refus d'autoriser un étranger soumis au régime de Dublin à déposer une demande d'asile est également soumis au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation²⁷⁰⁶, de même que le refus d'accorder l'asile territorial²⁷⁰⁷.

991. Certains aspects du contentieux de l'extradition demeurent soumis au contrôle restreint du juge. C'est le cas du choix du pays auquel est accordée en priorité l'extradition lorsque plusieurs demandes concurrentes existent²⁷⁰⁸.

992. Plus spécifiquement, le juge a opéré un contrôle restreint du refus d'habilitation d'une association pour proposer des représentants en vue d'accéder aux zones d'attente²⁷⁰⁹.

²⁷⁰⁴ **CE**, 1^{re} et 6^e, avis, 22 mars 2010, *Djilali Saou*, n° 333679, Rec., p. 83 ; **CE**, 2^e et 7^e, avis, 2 mars 2012, *Labouel*, n° 355208, Rec., tab., p. 793 ; **CE**, 2^e et 7^e, 31 janv. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Nassiri*, n° 367306, Rec., tab., p. 698 ; note Jean-Charles **JOBART**, AJDA, 2014, p. 801.

²⁷⁰⁵ **CE**, ass., 6 nov. 2002, *Moon*, n° 194295, Rec., p. 380 ; chron. Didier **CASAS**, Francis **DONNAT**, AJDA, 2002, p. 1337 ; note **C. M.**, DA, 2003, n° 2, comm. n° 43 ; note Vincent **TCHEN**, DA, 2002, n° 12, comm. n° 201 ; **CE**, 9^e et 10^e, 2 juin 2003, *Moon*, n° 194295, Rec., tab., p. 806 ; note Christine **MAUGÜÉ**, JCP G, 2004, II., n° 10005 ; note **C. M.**, DA, 2003, n° 10, comm. n° 200.

²⁷⁰⁶ **CAA** Nantes, 3^e, 29 avr. 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Konate*, n° 97NT00660, Rec., tab., p. 821.

²⁷⁰⁷ **CE**, 9^e et 10^e, 25 oct. 2000, *Arabi*, n° 214389, Rec., p. 461.

²⁷⁰⁸ **CE**, 1^{re} et 2^e, 15 juin 2001, *Di Bella*, n° 222654, Rec., tab., p. 999.

²⁷⁰⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 5 mai 1999, *Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile*, n° 196155, Rec., p. 149 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 6 nov. 2000, *Mouvement contre le racisme et pour*

993. Ce choix se manifeste également dans des domaines où un degré de contrôle plus important aurait été concevable. La qualification d'étranger étudiant est de ce point de vue assez topique. Alors qu'elle ne soulève guère de difficulté et consiste seulement à identifier le statut d'un individu, le juge s'est immédiatement limité au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation²⁷¹⁰. Bien sûr, par extension, cela vaut également pour l'appréciation portée par les autorités consulaires sur le caractère sérieux du projet d'études envisagé pour refuser la délivrance d'un visa²⁷¹¹. Ainsi, ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation le préfet qui considère que l'intéressé ne peut plus être regardé comme étudiant alors qu'il avait été, pendant six ans et dès sa première inscription, absent ou ajourné à tous les examens auxquels il devait se présenter²⁷¹², de même que celui ayant opéré des changements successifs d'orientation sans cohérence – de la bureautique au modélisme-stylisme en passant par le droit – sans avoir obtenu de diplôme²⁷¹³.

994. Le contrôle restreint aboutit à entériner des appréciations parfois très sévères, comme celle retenant l'absence de sérieux des études à propos d'un étranger ayant, sans explication, échoué deux années consécutives à un examen²⁷¹⁴. En revanche, suffit à caractériser des études l'inscription en première année de capacité en droit²⁷¹⁵ ou dans un établissement d'enseignement privé²⁷¹⁶, nonobstant la circonstance que l'intéressé soit salarié à temps partiel²⁷¹⁷.

995. Le contentieux de la nationalité ne s'ouvre plus à cette époque qu'au contrôle restreint alors que la censure des simples erreurs d'appréciation y était courante depuis les années 1940. C'est le cas en

l'amitié entre les peuples, n° 214512, Rec., p. 487 ; **CE**, 2^e et 7^e, 23 mai 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 352534, Rec., tab., p. 792.

²⁷¹⁰ **CE**, 3^e et 5^e, 18 nov. 1983, *Touilite*, n° 26030, Rec., tab., p. 808 ; **TA** Lyon, 23 juin 1987, *Larry-Egoundoukpe*, Rec., tab., p. 397.

²⁷¹¹ **CE**, 5^e et 7^e, 25 juill. 2001, *Mlle Lenouar*, n° 221356, Rec., tab., p. 986.

²⁷¹² **CE**, 3^e et 5^e, 18 nov. 1983, *Touilite*, n° 26030, Rec., tab., p. 808.

²⁷¹³ **CE**, prés. sect., 9 nov. 1992, *Mlle Boni*, n° 133049, Rec., tab., p. 970.

²⁷¹⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 11 mars 1988, *Ministre de l'Intérieur c. El Hasni*, n° 79004, Rec., tab., p. 931 ; **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} déc. 1993, *Kotani*, n° 121537, Rec., p. 332 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 450.

²⁷¹⁵ **TA** Paris, 29 mars 1989, *Ble*, Rec., tab., p. 820.

²⁷¹⁶ **TA** Marseille, 28 juill. 1989, *Mme Randrianasolo*, Rec., tab., p. 821.

²⁷¹⁷ **TA** Lyon, 23 juin 1987, *Larry-Egoundoukpe*, Rec., tab., p. 397.

matière de naturalisation²⁷¹⁸, d'ajournement d'une réintégration²⁷¹⁹, de refus de libération des liens d'allégeance²⁷²⁰ ou de déchéance de nationalité²⁷²¹. L'autolimitation dont le juge fait preuve ne doit cependant pas être surestimée. Ainsi, le contentieux de la libération des liens d'allégeance consiste pour l'essentiel à se demander si le requérant entend ou non demeurer sur le territoire national : si la réponse est positive, le refus de l'administration est exempt d'erreur manifeste d'appréciation²⁷²², dans le cas contraire, la décision encourt la censure²⁷²³. Le choix des moyens probatoires autorisés, pourtant essentiel dans un tel domaine, est également soumis à un contrôle restreint²⁷²⁴.

996. Le contentieux de la reconduite à la frontière se limite également à un contrôle restreint²⁷²⁵. C'est une solution qui n'était pas évidente dans la mesure où, si l'appréciation portée sur le droit au séjour d'un étranger fait largement appel à des considérations sur lesquelles l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation considérable, la reconduite à la frontière proprement dite repose essentiellement sur un constat d'irrégularité qui n'exigeait sans doute pas une telle distance de la part du juge.

²⁷¹⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 16 fév. 1977, *Sipos*, n° 01244, Rec., tab., p. 827 ; **CE**, 2^e et 6^e, 5 déc. 1986, *Berkopec*, n° 58363, Rec., tab., p. 530 ; **CE**, 2^e et 6^e, 7 juill. 1995, *M'Baye*, n° 138041, Rec., p. 288.

²⁷¹⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 25 juill. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Mlle Benyoucef*, n° 64741, Rec., p. 209 ; chron. Michel **AZIBERT**, Martine **DE BOISDEFFRE**, AJDA, 1986, p. 556.

²⁷²⁰ **CE**, sect., 25 juill. 1986, *Époux Djebbar*, n° 55135, Rec., p. 214 ; concl. Jean-Claude **BONICHOT**, RFDA, 1987, p. 616 ; chron. Michel **AZIBERT**, Martine **DE BOISDEFFRE**, AJDA, 1986, p. 556 ; note Bernard **PACTEAU**, JCP G, 1987, II., n° 20777.

²⁷²¹ **CE**, sect., 10 mars 1995, *De Sousa*, n° 123136, Rec., p. 125.

²⁷²² **CE**, sect., 25 juill. 1986, *Époux Djebbar*, n° 55135, Rec., p. 214 ; concl. Jean-Claude **BONICHOT**, RFDA, 1987, p. 616 ; chron. Michel **AZIBERT**, Martine **DE BOISDEFFRE**, AJDA, 1986, p. 556 ; note Bernard **PACTEAU**, JCP G, 1987, II., n° 20777.

²⁷²³ **CE**, 2^e et 6^e, 15 juin 1987, *Layachi*, n° 55136, Rec., tab., p. 729 ; concl. Olivier **SCHROMECK**, RFDA, 1987, p. 623 ; **CE**, 2^e et 6^e, 8 juin 1988, *Selselet-Attou*, n° 71716, Rec., tab., p. 784.

²⁷²⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 3 déc. 2010, *Lowe*, n° 337058, Rec., tab., p. 766 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2012, p. 390.

²⁷²⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 8 nov. 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Zalmat*, n° 92546, Rec., tab., p. 682.

997. Il faut noter que, tout comme il arrivait au juge de contourner son refus du contrôle de la qualification juridique des faits par une approche élargie de l'erreur de droit, la requalification des moyens a pu lui permettre de s'émanciper du contrôle restreint sans pour autant l'abandonner formellement. Pour censurer l'administration qui avait déduit l'existence d'une menace à l'ordre public de l'utilisation de faux papiers, le Conseil d'État ne se fonde pas tant sur l'erreur d'appréciation commise que sur le fait de ne pas s'être interrogé sur le reste du comportement de l'intéressé et se borne à en déduire que le préfet « a entaché sa décision d'excès de pouvoir »²⁷²⁶.

II | L'intensification du contrôle de la qualification juridique des faits

998. Si, longtemps, le contentieux des étrangers est demeuré « le domaine par excellence du contrôle minimum »²⁷²⁷, l'immixtion du juge dans le contrôle des motifs n'a guère tardé à se traduire par un renforcement des exigences pesant sur l'administration. Prenant parti qu'il « n'existe pas, dans le domaine du contentieux des étrangers, une sorte de fatalité du contrôle restreint »²⁷²⁸, le juge n'a cessé de faire croître l'intensité de son contrôle (**A.**), sans pour autant tarir la marge d'appréciation de l'autorité administrative (**B.**).

A | La généralisation d'un contrôle approfondi

999. **Nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique.** – Certains étrangers ne peuvent être expulsés que s'ils représentent une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique²⁷²⁹. Puisqu'elle se combine fréquemment avec l'expulsion en urgence absolue, la nécessité impérieuse fait en général l'objet d'une

²⁷²⁶ CE, 1^{re} et 2^e, 13 nov. 2002, *Camara*, n° 235902, Rec., p. 392.

²⁷²⁷ Victor **TOWO KAMGA**, *La protection juridictionnelle des droits de l'étranger en matière d'entrée et de séjour*, thèse Paris I, 2005, p. 28.

²⁷²⁸ Ronny **ABRAHAM**, « Régime de l'exception d'illégalité », concl. sous CE, sect., 20 juin 1997, *Kessai*, n° 168019, Rec., p. 251, AJDA, 1997, p. 894.

²⁷²⁹ Article L. 631-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 521-2].

qualification globale soumise au plein contrôle du juge administratif²⁷³⁰. La même intensité prévaut lorsque la nécessité impérieuse est appréciée seule, qu'elle justifie une expulsion en urgence absolue²⁷³¹ ou une expulsion simple²⁷³².

1000. Le juge de cassation se livre sur ce point à un contrôle de la qualification juridique des faits²⁷³³. Il n'y a pas à s'en étonner, car la caractérisation de la nécessité impérieuse sert à justifier une dérogation au régime ordinaire de l'expulsion, ce qui explique que le Conseil d'État ait « *entendu tenir pleinement sa mission de cour régulatrice* »²⁷³⁴ et cherché à mieux la circonscrire.

1001. Menace (grave) à l'ordre public. – La condition légale de menace à l'ordre public fait l'objet d'un contrôle normal à partir d'une décision *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov* du 2 mars 2003²⁷³⁵, qui recherche l'erreur commise par l'administration lorsqu'elle refuse l'admission sur le territoire national d'un étranger constituant une menace pour l'ordre public. Après s'être interrogée sur le parallèle à dresser avec le degré de contrôle observé en matière de visa, Mme Isabelle de Silva avait conclu « *qu'un contrôle entier se justifie davantage, dans la mesure où il s'agit d'une procédure dérogatoire, dont fait l'objet un étranger qui a normalement vocation à entrer sur le territoire, puisqu'il est en principe muni d'un passeport ou d'un visa, ou remplit les conditions posées pour pénétrer sur le sol français* »²⁷³⁶. Il s'agit donc de resserrer le contrôle du juge au regard de la position dans laquelle se trouve l'étranger et de la liberté dont dispose l'administration pour déterminer sa situation. Dès lors que la décision prise va à l'encontre d'un droit quelconque, qu'il soit universel ou propre à un

²⁷³⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 1^{er} juill. 1987, *Onadab*, n° 77168, Rec., tab., p. 855 ; **CE**, 2^e et 6^e, 6 mai 1988, *Abdul*, n° 79375, Rec., p. 182.

²⁷³¹ **CE**, 2^e et 6^e, 24 juin 1988, *Hamade*, n° 74547, Rec., tab., p. 792.

²⁷³² **CE**, 2^e et 6^e, 20 nov. 1996, *El Mardi*, n° 163775, Rec., p. 456.

²⁷³³ **CE**, sect., 11 juin 1999, *Cheurfa*, n° 187403, Rec., p. 177 ; chron. Pascale **FOMBEUR**, Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 1999, p. 789.

²⁷³⁴ Pascale **FOMBEUR**, Mattias **GUYOMAR**, « Domaines respectifs de l'appréciation souveraine des juges du fond et de la qualification juridique », AJDA, 1999, p. 789.

²⁷³⁵ **CE**, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, Rec., p. 74 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, LPA, 25 juin 2003, n° 126, p. 12 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2003, p. 1343.

²⁷³⁶ Isabelle **DE SILVA**, « Contrôle par le juge des refus d'admission sur le territoire pour menace d'ordre public », concl. sous **CE**, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, Rec., p. 74, LPA, 25 juin 2003, n° 126, p. 12.

individu en particulier, le juge doit porter un regard plus exigeant sur l'appréciation qui a conduit à la prendre. Cette position est consacrée par la section du contentieux dans la décision *Boubsane* du 17 octobre 2003²⁷³⁷ à propos d'un refus de délivrance d'un titre de séjour pour motif d'ordre public. Elle s'applique évidemment au refus d'abroger un arrêté d'expulsion²⁷³⁸.

1002. La menace grave à l'ordre public, qui permet à l'administration de prendre une mesure d'expulsion, fait également l'objet d'un entier contrôle du juge administratif²⁷³⁹.

1003. L'évolution de la jurisprudence sur ce point semble bien tardive. Déjà en 1991, M. Ronny Abraham évoquait l'incohérence qu'il y avait à laisser subsister des degrés de contrôle différents à propos d'une même décision et invitait le Conseil d'État à réexaminer prochainement sa position, puisque « *la jurisprudence traditionnelle, dont les fondements intellectuels sont à la fois fragiles et incertains, puisque le texte applicable - l'article 23 de l'ordonnance de 1945 - énonce clairement une condition légale dont le juge est à même d'apprécier la réalisation, et qui consiste dans une menace grave pour l'ordre public, ne paraît plus désormais d'une solidité inébranlable* »²⁷⁴⁰. C'est d'autant plus vrai que la notion de menace à l'ordre public, fût-elle grave, n'est pas exactement l'une des moins connues du juge administratif et qu'elle est sans doute plus simple à délimiter dans ce cadre que dans celui de la police générale, où le juge s'est pourtant montré plus audacieux²⁷⁴¹. D'ailleurs, il est un peu curieux que le contrôle retreint ait aussi longtemps marqué un domaine, l'expulsion, qui n'a rien de discrétionnaire. Là où le contentieux de la

²⁷³⁷ **CE**, sect., 17 oct. 2003, *Boubsane*, n° 249183, Rec., p. 413 ; chron. Didier **CASAS**, Francis **DONNAT**, AJDA, 2003, p. 2025 ; obs. Serge **DEYGAS**, Procédures, n° 12, comm. n° 265 ; note Vincent **TCHEN**, JCP A, 2003, n° 46, comm. n° 1998.

²⁷³⁸ **CAA** Lyon, plén., 1^{er} janv. 2008, *Préfet du Puy-de-Dôme c. Bey*, n° 05LY01141, Rec., tab., p. 771.

²⁷³⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 12 fév. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Diarra Barrane*, n° 365644, Rec., p. 30.

²⁷⁴⁰ Ronny **ABRAHAM**, « La Convention européenne des droits de l'homme et les mesures d'éloignement d'étrangers », concl. sous **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 et **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162, RFDA, 1991, p. 497.

²⁷⁴¹ **CE**, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers*, n° 17413, Rec., p. 541 ; concl. **MICHEL**, D., 1933, III., p. 354, GCJA, 2015, n° 82, p. 823 ; **GAJA**, 2021, n° 42, p. 280 ; GDJA ; note **MESTRE**, S., 1934,

régularité du séjour semble plus enclin à justifier une attitude réservée du juge compte tenu du pouvoir très large reconnu à l'État pour accueillir ou non certains ressortissants, l'expulsion apparaît dès son origine comme une compétence conditionnée.

1004. Cette réticence du juge à exercer un entier contrôle sur la qualification de menace à l'ordre public est d'autant plus étrange qu'il avait déjà été admis par le passé à propos des étrangers communautaires. En effet, fidèle à l'idée selon laquelle « *chaque fois qu'est en cause une décision qui restreint l'exercice d'un droit ou d'une liberté juridiquement protégée, le juge exerce un contrôle normal et non un contrôle restreint* »²⁷⁴², le Conseil d'État a fait le choix, dans deux décisions de 1990, *Ragus*²⁷⁴³ et *Raso*²⁷⁴⁴, respectivement rendues à propos d'un refus de titre de séjour et d'un refus d'abroger un arrêté d'expulsion, de soumettre ces actes à un contrôle de l'erreur simple d'appréciation. Il est vrai que le droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne est garanti par les traités à travers le principe de libre circulation des personnes. Cela n'explique toutefois pas le maintien d'une dichotomie entre l'éloignement d'un étranger communautaire et l'expulsion d'un ressortissant d'un pays tiers, car ce dernier bénéficie lui aussi d'un droit au séjour offert par le titre dont il dispose. Certes, ce droit est purement individuel, mais cela ne fait pas moins de l'expulsion une décision restrictive de liberté.

1005. Sans doute l'incohérence qu'il y a à laisser subsister des contrôles d'intensité différente vient de ce que le Conseil d'État, après avoir constaté que « *la jurisprudence de Luxembourg, allant bien au-delà de la définition du contenu matériel des droits et des libertés garantis par les traités, s'attache de plus en plus à poser les règles qui doivent gouverner le contrôle juridictionnel permettant d'assurer une protection effective de ces droits et libertés* »²⁷⁴⁵, n'avait guère le choix d'infléchir

²⁷⁴² François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, « Extension du contrôle du Conseil d'État à la qualification juridique des faits en matière de police des étrangers ressortissants des États membres de la Communauté européenne », *AJDA*, 1991, p. 325.

²⁷⁴³ **CE**, 2^e et 6^e, 24 oct. 1990, *Ragus*, n° 81333, *Rec.*, p. 290 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, *AJDA*, 1991, p. 322 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *AJDA*, 1991, p. 325.

²⁷⁴⁴ **CE**, 2^e, 19 nov. 1990, *Raso*, n° 94235, *Rec.*, tab., p. 775 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, *AJDA*, 1991, p. 325.

²⁷⁴⁵ Ronny **ABRAHAM**, « Extension du contrôle du Conseil d'État à la qualification juridique des faits en matière de police des étrangers ressortissants des États membres

sa jurisprudence et a souhaité cantonner cette évolution autant qu'il le pouvait : « *sans doute les esprits n'étaient-ils pas alors prêts à une telle extension du contrôle du juge, surtout au bénéfice d'étrangers non communautaires* »²⁷⁴⁶.

1006. De même, il faut se rappeler que la menace à l'ordre public était déjà appréciée dans le cadre d'un contrôle normal à propos de l'expulsion en urgence absolue depuis 1955²⁷⁴⁷. Cette différence d'approche est généralement justifiée par le caractère dérogoire de l'expulsion en urgence absolue par rapport à l'expulsion ordinaire. Or, la circonstance que l'expulsion soit un procédé de droit commun ne révèle rien d'autre que l'architecture procédurale de la matière et ne saurait à elle seule déterminer la marge d'appréciation de l'administration. S'il est facile de comprendre en quoi l'existence d'une voie d'exception peut justifier l'exercice d'un contrôle normal, il est moins aisé de saisir en quoi elle serait de nature à conforter la réserve du juge à propos de la procédure ordinaire.

1007. Le même raisonnement peut être tenu à propos l'existence d'une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique, qui faisait déjà l'objet d'un contrôle normal, y compris en dehors de la procédure d'expulsion en urgence absolue²⁷⁴⁸. Le maintien de contrôles d'intensité inégale ne se justifiait pas davantage, d'autant que les deux notions « *ne sont pas de nature différente [mais] traduisent simplement une différence de degré dans l'appréciation des exigences de l'ordre public* »²⁷⁴⁹.

1008. L'ouverture au contrôle normal n'est d'ailleurs pas homogène et la qualification de menace à l'ordre public reste encore confrontée à des îlots de contrôle restreint. Longtemps encore, le Conseil d'État peut relever que

de la Communauté européenne », concl. sous **CE**, 2^e et 6^e, 24 oct. 1990, *Ragusi*, n° 81333, Rec., p. 290, AJDA, 1991, p. 322.

²⁷⁴⁶ François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, « Extension du contrôle du Conseil d'État à la qualification juridique des faits en matière de police des étrangers ressortissants des États membres de la Communauté européenne », AJDA, 1991, p. 325.

²⁷⁴⁷ Voir *supra* n° 962 et s.

²⁷⁴⁸ Voir *supra* n° 999 et s.

²⁷⁴⁹ Mattias **GUYOMAR**, « La conciliation des impératifs de sécurité publique et du droit au respect de la vie privée et familiale », concl. sous **CE**, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Sebbag*, n° 216909, Rec., tab., p. 809, **CE**, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Ascone*, n° 235605, Rec., tab., p. 810 et **CE**, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Babri*, n° 243658, Rec., tab., p. 810, AJDA, 2003, p. 1055.

la Commission des recours contre les refus de visa ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en retenant l'existence d'une menace à l'ordre public²⁷⁵⁰. Une distinction a brièvement été opérée entre la menace à l'ordre public caractérisée par l'utilisation frauduleuse de documents d'état civil selon que la demande de visa était formulée dans un cadre ordinaire²⁷⁵¹ ou au sein d'une procédure de regroupement familial²⁷⁵².

1009. Portée du contrôle. – C'est naturellement le domaine de l'expulsion qui permet le mieux de délimiter la notion de menace, grave ou non, à l'ordre public. Constitue une menace pour l'ordre public la culpabilité à deux reprises pour trafic de stupéfiants et usurpation d'identité²⁷⁵³, des activités de trafic de stupéfiants et de blanchiment d'argent²⁷⁵⁴ ou encore la condamnation pour participation à bande armée, association subversive, insurrection armée et guerre civile²⁷⁵⁵. La menace à l'ordre public peut d'ailleurs ne pas résulter exclusivement du comportement de l'étranger mais être indirectement caractérisée par sa présence en France « *eu égard aux principes qu'elle mettrait en cause et à son retentissement* »²⁷⁵⁶. En revanche, l'exercice occasionnel de la prostitution ne suffit pas, en l'absence de circonstances particulières, à caractériser une menace à l'ordre public²⁷⁵⁷.

1010. L'appréciation de la menace à l'ordre public diffère selon la catégorie d'étranger concernée. En particulier, les ressortissants de l'Union européenne ne peuvent être expulsés pour ce motif que s'ils représentent

²⁷⁵⁰ CE, 2^e et 7^e, 4 fév. 2004, *Mme Boukhit*, n° 236413, Rec., tab., p. 720 ; CE, 2^e et 7^e, 9 juill. 2007, *Benammou*, n° 296575, Rec., tab., p. 883.

²⁷⁵¹ CE, 2^e et 7^e, 5 juill. 2004, *Mme Zampaligre épouse Poincinet*, n° 251773, Rec., tab., p. 720.

²⁷⁵² CE, 2^e et 7^e, 5 juill. 2004, *Mme Nana Akua*, n° 254873, Rec., tab., p. 721 ; CE, 9^e et 10^e, 25 oct. 2004, *Yiadom Kwadwo*, n° 252392, Rec., p. 390.

²⁷⁵³ CE, sect., 17 oct. 2003, *Bouhsane*, n° 249183, Rec., p. 413 ; chron. Didier CASAS, Francis DONNAT, AJDA, 2003, p. 2025 ; obs. Serge DEYGAS, Procédures, n° 12, comm. n° 265 ; note Vincent TCHEN, JCP A, 2003, n° 46, comm. n° 1998.

²⁷⁵⁴ CE, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, Rec., p. 74 ; concl. Isabelle DE SILVA, LPA, 25 juin 2003, n° 126, p. 12 ; note Olivier LECUCQ, AJDA, 2003, p. 1343.

²⁷⁵⁵ CE, 2^e et 6^e, 24 oct. 1990, *Ragusi*, n° 81333, Rec., p. 290 ; concl. Ronny ABRAHAM, AJDA, 1991, p. 322 ; note François JULIEN-LAFERRIÈRE, AJDA, 1991, p. 322.

²⁷⁵⁶ CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2013, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Habyarimana*, n° 366219, Rec., tab., p. 636.

²⁷⁵⁷ CE, 9^e et 10^e, 16 mars 2005, *Mme A.*, n° 269313, Rec., p. 113.

« une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société »²⁷⁵⁸, laquelle s'apprécie par rapport à la situation personnelle de l'étranger, au regard « notamment de la durée de son séjour en France, de sa situation familiale et économique et de son intégration »²⁷⁵⁹.

1011. Le contentieux des visas permet également de mieux saisir les contours de cette notion. Seul motif de nature à fonder une décision lorsque la demande s'insère dans une procédure de regroupement familial²⁷⁶⁰, la menace à l'ordre public est plus aisément caractérisée que dans d'autres domaines. Constitue ainsi une telle mesure « le défaut de valeur probante des documents destinés à établir le lien de filiation entre le demandeur de visa et le membre de la famille que celui-ci entend rejoindre »²⁷⁶¹. De façon plus attendue, des crimes graves contre les personnes font normalement obstacle à la délivrance d'un visa²⁷⁶².

1012. Contrôle de cassation. – La position du Conseil d'État est parfaitement claire de ce point de vue : la caractérisation des faits reprochés est souverainement appréciée par le juge du fond, tandis que la qualification de ces faits comme constituant une menace à l'ordre public est pleinement soumise au contrôle de la qualification juridique des faits²⁷⁶³.

1013. Condition de ressources. – La condition de ressources pour prétendre à un titre de séjour a fait l'objet d'une jurisprudence parfois confuse. Le juge administratif a ainsi saisi cette appréciation sous l'angle

²⁷⁵⁸ CAA Nantes, 4^e, 21 déc. 2007, *Lobon*, n° 07NT02009, Rec., tab., p. 990.

²⁷⁵⁹ CE, 4^e et 5^e, 1^{er} oct. 2014, *Mme D...*, n° 365054, Rec., p. 297.

²⁷⁶⁰ CE, 7^e, 23 janv. 2006, *Mme Issolah et M. et Mme Hazem*, n° 284700, Rec., tab., p. 894.

²⁷⁶¹ CE, juge des référés, 12 oct. 2006, *Mme Moutoulet épouse Lapostolet*, n° 297416, Rec., tab., p. 864.

²⁷⁶² CE, 2^e et 7^e, 3 fév. 2012, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c. N...*, n° 353952, Rec., p. 16 ; note Vincent TCHEN, DA, 2012, n° 5, comm. n° 49.

²⁷⁶³ CE, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, Rec., p. 74 ; concl. Isabelle DE SILVA, LPA, 25 juin 2003, n° 126, p. 12 ; note Olivier LECUCQ, AJDA, 2003, p. 1343 ; CE, 2^e et 7^e, 12 fév. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Diarra Barrane*, n° 365644, Rec., p. 30.

de l'erreur de fait²⁷⁶⁴, puis simplement de l'erreur, sans en préciser la nature ou l'intensité²⁷⁶⁵. En revanche, le Conseil d'État a clairement affirmé que le caractère suffisant des ressources pour prendre en charge ses ascendants, prévu par l'accord franco-algérien²⁷⁶⁶, était soumis à un contrôle restreint²⁷⁶⁷, de même que les conditions de ressource d'une étrangère qui sollicitait la qualité d'étudiante²⁷⁶⁸. Cette orientation vers un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation a été confortée par la jurisprudence ultérieure²⁷⁶⁹.

1014. Sous l'empire de ces solutions, ne remplit pas la condition de ressources l'étranger qui ne dispose que d'une faible pension d'invalidité, nonobstant l'engagement pris par ses enfants de lui apporter une aide²⁷⁷⁰, celui qui fait uniquement valoir que ses parents sont en mesure de lui procurer des moyens d'existence suffisants²⁷⁷¹, celle dont l'époux n'est titulaire que de contrats à durée déterminée payés à un montant inférieur au salaire minimum²⁷⁷², celle dont la famille, malgré son engagement à assurer sa subsistance, n'a que de faibles moyens qui ne lui permettent pas de supporter le coût d'un adulte supplémentaire²⁷⁷³. L'administration commet toutefois une erreur manifeste d'appréciation en jugeant dépourvue de ressources suffisantes une étrangère dont le logement est

²⁷⁶⁴ **CE**, prés. sect., 28 sept. 1990, *Préfet de la Corrèze c. Mme Ermiser*, n° 117839, Rec., tab., p. 777.

²⁷⁶⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 7 déc. 1990, *Keles*, n° 80548, Rec., p. 352.

²⁷⁶⁶ Article 7 bis de l'**accord franco-algérien du 27 décembre 1968** entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles

²⁷⁶⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 9 janv. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Époux Bezzaouya*, n° 106856, Rec., p. 5 ; note Frédéric **LAFAY**, JCP G, 1993, comm. n° 22004.

²⁷⁶⁸ **CE**, prés. sect., 9 nov. 1992, *Mlle Boni*, n° 133049, Rec., tab., p. 981.

²⁷⁶⁹ **CE**, prés. sect., 22 mai 1992, *Préfet de Police c. Mlle Ammar Khodja*, n° 127046, Rec., tab., p. 973 ; **CE**, 2^e et 6^e, 12 oct. 1992, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Idir*, n° 125822, Rec., tab., p. 973.

²⁷⁷⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 7 déc. 1990, *Keles*, n° 80548, Rec., p. 352.

²⁷⁷¹ **CE**, prés. sect., 11 oct. 1991, *Préfet de la Côte d'Or c. Mme Lachari*, n° 125101, Rec., p. 329

²⁷⁷² **CE**, prés. sect., 28 sept. 1990, *Préfet de la Corrèze c. Mme Ermiser*, n° 117839, Rec., tab., p. 777.

²⁷⁷³ **CE**, prés. sect., 22 mai 1992, *Préfet de Police c. Mlle Ammar Khodja*, n° 127046, Rec., tab., p. 973.

gratuit et qui peut notamment compter sur le soutien financier de ses quatre enfants²⁷⁷⁴.

1015. Le contrôle normal de l'insuffisance des ressources résulte d'une décision de section *Kessai*, du 20 juin 1997²⁷⁷⁵, bien qu'elle trouve ses prémisses dans une décision *Touré*²⁷⁷⁶ et même, dès l'année précédente, dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon²⁷⁷⁷. Le fondement de cette solution est assez simple : « *s'il est légitime de concéder, en règle générale, à l'autorité administrative une certaine marge de discrétion lorsque est en cause l'ordre public, ou qu'il y a lieu de se livrer à des appréciations délicates telles que celle de la situation de l'emploi, il n'y a guère de raison pour qu'il en aille de même quand il s'agit d'apprécier le sérieux des études, le caractère fictif d'un mariage, la taille adaptée d'un logement ou la justification de ressources suffisantes pour subsister sans activité professionnelle* »²⁷⁷⁸. Il est vrai que le maintien du contrôle restreint ne se justifiait guère à propos d'une condition dont l'appréciation ne présente aucune difficulté particulière. Le contrôle normal s'étend sans surprise à la délivrance d'un visa pris sur le fondement de la Convention de Schengen²⁷⁷⁹ ou de l'accord franco-algérien de 1968²⁷⁸⁰.

1016. Là encore, la systématisation de la jurisprudence est une entreprise vouée à l'échec, notamment parce que le juge motive parfois ses décisions de manière énigmatique en indiquant seulement que les ressources de l'intéressé sont insuffisantes²⁷⁸¹, ce qui n'éclaire pas beaucoup. Est entaché d'une erreur d'appréciation le refus de séjour pris au motif que la société dont l'étranger est directeur général affiche un bilan déficitaire depuis trois années successives²⁷⁸², le refus de visa opposé à une étrangère hébergée par sa fille et disposant d'une pension de 4.400 francs²⁷⁸³.

²⁷⁷⁴ CE, 2^e et 6^e, 12 oct. 1992, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Idir*, n° 125822, Rec., tab., p. 973.

²⁷⁷⁵ CE, sect., 20 juin 1997, *Kessai*, n° 168019, Rec., p. 251.

²⁷⁷⁶ CE, 2^e et 6^e, 26 mars 1997, *Touré*, n° 149575.

²⁷⁷⁷ CAA Lyon, 2^e, 19 déc. 1996, *Boureske*, n° 95LY01932, Rec., tab., p. 937.

²⁷⁷⁸ Ronny ABRAHAM, « Régime de l'exception d'illégalité », concl. sous CE, sect., 20 juin 1997, *Kessai*, n° 168019, Rec., p. 251, AJDA, 1997, p. 894.

²⁷⁷⁹ CE, 7^e, 10 janv. 2001, *Mme Doubab*, n° 209782, Rec., tab., p. 986.

²⁷⁸⁰ CE, 10^e, 24 oct. 2001, *Mme Khetib*, n° 220777, Rec., tab., p. 987.

²⁷⁸¹ CE, 7^e, 10 janv. 2001, *Mme Doubab*, n° 209782, Rec., tab., p. 986.

²⁷⁸² CE, 1^{re} et 4^e, 18 fév. 1998, *Kacem*, n° 171194, Rec., tab., p. 953.

²⁷⁸³ CE, 10^e, 24 oct. 2001, *Mme Khetib*, n° 220777, Rec., tab., p. 987.

1017. Qualité d'étudiant. – Alors que la qualité d'étudiant fait en principe l'objet d'un contrôle restreint, le juge a admis l'existence d'une erreur simple d'appréciation à propos de la réalité des études suivies. Ce n'est qu'en 1996 que le Conseil d'État admet l'exercice d'un plein contrôle de la qualité d'étudiant²⁷⁸⁴.

1018. Logiquement, l'administration peut refuser le séjour à un étranger qui, après deux années consécutives d'échec à l'Université, n'est plus inscrit qu'à une formation par correspondance²⁷⁸⁵, celui qui n'a pas pu expliquer ses échecs répétés six années de suite²⁷⁸⁶.

1019. Qualifications liées à l'emploi. – La dimension économique de l'immigration conduit sans surprise à ce que le droit des étrangers mette en jeu des qualifications liées à l'emploi, qu'il s'agisse d'apprécier la qualité professionnelle d'un étranger ou, plus largement, la situation d'un secteur d'emploi.

1020. L'absence d'adéquation du profil de l'étranger avec l'emploi proposé fait l'objet d'un contrôle normal, y compris dans le cadre d'un refus de visa²⁷⁸⁷.

1021. Placement en rétention. – La décision de placer un étranger en rétention fait également l'objet d'un contrôle normal²⁷⁸⁸, tout du moins jusqu'au transfert de cette compétence au juge judiciaire, de même que le refus d'accorder une assignation à résidence à un étranger dans l'impossibilité de quitter le territoire²⁷⁸⁹.

1022. La jurisprudence relative au placement en rétention est relativement peu abondante, ce qui est logique compte tenu de l'effectivité restreinte d'un tel recours. Le juge administratif a pu annuler une telle

²⁷⁸⁴ CE, 2^e et 6^e, 26 juin 1996, *Chraïbi*, n° 148541, Rec., p. 251.

²⁷⁸⁵ CE, 2^e et 6^e, 14 déc. 1992, *Ministre de l'Intérieur c. Mrani*, n° 112451, Rec., tab., p. 970.

²⁷⁸⁶ CE, 2^e et 6^e, 26 juin 1996, *Chraïbi*, n° 148541, Rec., p. 251.

²⁷⁸⁷ CE, 1^{re} et 6^e, 30 déc. 2010, *Sabnonne*, n° 335170, Rec., p. 555.

²⁷⁸⁸ CE, 7^e, 30 juill. 2003, *Préfet du Jura c. Mme Tezangi*, n° 250348, Rec., tab., p. 811.

²⁷⁸⁹ TA Lyon, 16 déc. 2008, *E.*, n° 0800094, Rec., p. 517.

décision en jugeant que l'incertitude relative au domicile et les déplacements de l'étranger étaient compensés par le fait qu'il se soit de lui-même présenté au service des douanes pour leur remettre la décision l'éloignant du territoire²⁷⁹⁰.

1023. Interdiction de retour. – L'interdiction de retour fait l'objet d'un contrôle normal²⁷⁹¹. Plus précisément, le juge porte son contrôle sur les différents motifs susceptibles de justifier une telle mesure, à savoir « *lorsque aucun délai de départ volontaire n'a été accordé à l'étranger* »²⁷⁹², qu'il s'est irrégulièrement maintenu sur le territoire à l'expiration de ce délai²⁷⁹³ ou, de façon générale, en complément d'une obligation de quitter le territoire²⁷⁹⁴. Son examen concerne moins le bien-fondé intrinsèque des motifs, qui relèverait plutôt de l'erreur de fait, que leur conciliation avec la situation de l'étranger. La loi prévoit en effet que la détermination de la durée de l'interdiction, qui peut varier de deux à trois ans au maximum selon le motif retenu, tient compte « *de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France, de la circonstance qu'il a déjà fait l'objet ou non d'une mesure d'éloignement et de la menace pour l'ordre public que représente sa présence sur le territoire français* »²⁷⁹⁵. Si le texte semble réserver cette appréciation à la seule durée de la mesure, il est entendu qu'elle s'étend à son principe même.

1024. Refus de francisation – À titre presque anecdotique, le refus de francisation des noms et prénoms des personnes naturalisées semble soumis à un contrôle normal. L'une des rares occurrences de ce contentieux, issu d'une loi de 1972²⁷⁹⁶, peut ainsi apprendre au lecteur intéressé que le prénom

²⁷⁹⁰ CE, 7^e, 30 juill. 2003, *Préfet du Jura c. Mme Tezangji*, n° 250348, Rec., tab., p. 811.

²⁷⁹¹ CE, 2^e et 7^e, avis, 12 mars 2012, *Harounur*, n° 354165, Rec., p. 83 ; chron. Olivera BOSKOVIC, Sabine CORNELOUP, Fabienne JAULT-SESEKE, Natalie JOUBERT, Karine PARROT, D., 2013, p. 324.

²⁷⁹² Article L. 612-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [Ancien article L. 511-1 III].

²⁷⁹³ Article L. 612-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [Ancien article L. 511-1 III].

²⁷⁹⁴ Article L. 612-8 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [Ancien article L. 511-1 III].

²⁷⁹⁵ Article L. 612-10 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [Ancien article L. 511-1 III].

²⁷⁹⁶ **Loi n° 72-964 du 25 octobre 1972** relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française.

Tatiana est suffisamment francisé pour être choisi dans ce cadre, question si délicate qu'elle ne pouvait être résolue qu'en cassation, de même que le nom C., ce qu'il est toujours utile de savoir²⁷⁹⁷.

1025. Liste des pays sûrs. – Dans une dimension nettement plus systémique, le juge administratif a été amené à apprécier l'inclusion de différents États sur la liste des pays sûrs, qui modifie les règles applicables aux demandeurs d'asile en provenance de certains territoires. Le Conseil d'État a choisi d'opérer un contrôle normal sur une telle décision. Refusant de restreindre son contrôle comme l'y invitait pourtant son commissaire du gouvernement, le juge a, dans une décision *GISTI* du 5 avril 2006²⁷⁹⁸, décidé de ne pas laisser l'administration déterminer discrétionnairement la portée géographique du droit d'asile. Cette solution n'allait pas de soi en ce qu'elle conduit le juge à « *porte[r] inévitablement une appréciation sur des situations internationales, complexes et difficiles à appréhender, qui ont pourtant souvent motivé sa retenue voire son incompétence* »²⁷⁹⁹.

1026. Le contentieux des pays sûrs offre un bon moyen de saisir la portée du contrôle normal opéré par le juge. Désireux d'encadrer fermement les choix, discutables, de l'administration, le Conseil d'État a adopté « *une position rigoureuse* »²⁸⁰⁰ et fréquemment censuré les listes qui lui étaient déférées, à propos :

- de l'Albanie et du Niger²⁸⁰¹ ;
- de Madagascar et du Mali en ce qui concerne les femmes²⁸⁰² ;
- de l'Albanie et du Kosovo²⁸⁰³ ;

²⁷⁹⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 30 juin 2016, *Mme Raoufi*, n° 387959, Rec., p. 269 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2017, p. 261 ; obs. Jean **HAUSER**, RTD civ., 2016, p. 820.

²⁷⁹⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 5 avr. 2006, *Groupement d'information et de soutien des immigrés et autres*, n° 284706, Rec., p. 186.

²⁷⁹⁹ Ariane **VIDAL-NAQUET**, « Réfugiés et apatrides et pays d'origine sûrs », RFDA, 2008, p. 535.

²⁸⁰⁰ Damien **BOTTEGHI**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 4 mars 2013, *Association Elena et autres*, n° 356490, inédites.

²⁸⁰¹ **CE**, 2^e et 7^e, 13 fév. 2008, *Association Forum des réfugiés*, n° 295443, Rec., tab., p. 774 ; note Ariane **VIDAL-NAQUET**, RFDA, 2008, p. 535.

²⁸⁰² **CE**, 9^e et 10^e, 23 juill. 2010, *Amnesty International*, n° 336034.

²⁸⁰³ **CE**, 9^e et 10^e, 26 mars 2012, *Action syndicale libre OFPRA, association des avocats ELENA France, association avocats pour la défense des droits des étrangers, association Forum*

- du Bangladesh²⁸⁰⁴ ;
- de nouveau du Kosovo²⁸⁰⁵ ;
- du Bénin, du Sénégal et du Ghana²⁸⁰⁶.

1027. Pour caractériser l'erreur d'appréciation commise par l'administration, le juge administratif se réfère tant à l'instabilité politique et sociale de ces pays qu'aux « *violences auxquelles sont exposées certaines catégories de leur population, sans garantie de pouvoir trouver auprès des autorités publiques une protection suffisante* », ainsi qu'aux « *violations des droits des minorités et des personnes déplacées dans certaines régions* ». L'annulation du maintien du Sénégal et du Ghana sur la liste des pays sûrs est ainsi annulée compte tenu de « *l'existence de dispositions législatives pénalisant les relations homosexuelles* »²⁸⁰⁷.

1028. En revanche, pour admettre l'Albanie dans la liste des pays sûrs, la décision rappelle le partenariat qui lie ce pays à l'Union européenne et le renforcement de l'État de droit lié à différentes réformes, pénales, civiles et procédurales ainsi qu'à « *[l']affermissement du processus démocratique* »²⁸⁰⁸. L'adhésion à des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme est de nature à justifier l'inscription ou le maintien d'un pays sur la liste, comme pour l'Inde²⁸⁰⁹.

B | La maintien résiduel d'un contrôle limité

1029. Le développement du contrôle normal de la qualification juridique des faits ne doit pas masquer la distance que continue à conserver le juge

Réfugiés, association France Terre d'Asile, la CIMADE, n° 349174, Rec., tab., p. 584 ; obs. Marie-Christine **DE MONTECLER**, AJDA, 2012, p. 679.

²⁸⁰⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 4 mars 2013, *Association Elena et autres*, n° 356490.

²⁸⁰⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 10 oct. 2014, *Association Elena et autres et Association Forum Réfugiés – Così*, n° 375474, Rec., tab., p. 523.

²⁸⁰⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 7 juill. 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, n° 437141, Rec., tab., p. 520.

²⁸⁰⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 7 juill. 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, n° 437141, Rec., tab., p. 520.

²⁸⁰⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 10 oct. 2014, *Association Elena et autres et Association Forum Réfugiés – Così*, n° 375474, Rec., tab., p. 523.

²⁸⁰⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 7 juill. 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, n° 437141, Rec., tab., p. 520.

dans certains pans des contentieux des étrangers. Le contrôle restreint demeure encore largement présent, bien que résiduel (1.), tandis que le contrôle du juge de cassation demeure parfois limité à la seule dénaturation, en particulier dans le contentieux de l'asile (2.).

1. La marginalisation du contrôle restreint

1030. Le contrôle restreint est désormais peu abondant dans les contentieux des étrangers et reste uniquement attaché à certains domaines assez nettement délimités.

1031. Admission exceptionnelle au séjour. – En dehors des cas dans lesquels l'administration est tenue de délivrer un titre de séjour, l'appréciation à laquelle elle se livre sur les critères d'octroi d'une autorisation de séjour sont soumis à un contrôle restreint. Ainsi, l'admission exceptionnelle au séjour en qualité de salarié ou de travailleur temporaire²⁸¹⁰ implique pour le préfet d'examiner la situation de l'intéressé, c'est-à-dire le sérieux du suivi de sa formation, son insertion dans la société française et les liens entretenus avec sa famille à l'étranger, autant d'éléments qui font l'objet d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation²⁸¹¹.

1032. Contentieux des visas. – Le contentieux des visas demeure un des principaux domaines dans lequel le juge administratif limite son contrôle à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation.

1033. C'est notamment le cas sur le caractère cohérent et sérieux du projet d'études envisagé par l'étranger, qui est « *de nature à révéler que l'intéressé sollicite ce visa à d'autres fins que son projet d'études* »²⁸¹².

²⁸¹⁰ Article L. 435-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-15].

²⁸¹¹ **CE**, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *M. Diallo*, n° 424336, Rec., tab., p. 778.

²⁸¹² **CE**, 2^e et 7^e, 24 fév. 2022, *M. C... B... A...*, n° 457798, Rec.

1034. Naturalisation et réintégration. – La naturalisation demeure un procédé entouré d'une forte discrétionnalité. Les motifs du refus de naturalisation sont encore généralement soumis à un contrôle restreint²⁸¹³. Le ministre chargé de la nationalité peut ainsi, « *dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière* », choisir assez librement les individus qu'il estime aptes à se voir accorder la nationalité française. Les motifs pouvant être retenus sont particulièrement variés, d'autant plus que l'administration n'a pas à se fonder sur un reproche particulier mais peut se retrancher derrière l'absence de qualité particulière du demandeur. Bien évidemment, il est aisé pour elle de se fonder sur le comportement de l'intéressé, qu'il ait commis des actes illicites – comme d'avoir recouru à une gestation pour autrui²⁸¹⁴ –, que son passé délictueux porte le germe d'une menace à l'ordre public²⁸¹⁵ ou qu'il puisse emporter des complications diplomatiques²⁸¹⁶. La jurisprudence administrative est même allée plus loin en autorisant l'administration à refuser d'accorder la nationalité française à un étranger dont les relations avec un tiers sont « *susceptibles d'affecter l'intérêt que présenterait pour le pays l'octroi de la nationalité française au demandeur* »²⁸¹⁷. M. Jules Lepoutre pense que cette dernière solution traduit un recul du contrôle du juge au profit d'une logique quasi-discrétionnaire qu'il estimait abandonnée depuis la fin des années 1990. Il considère en effet que « *la naturalisation redevient dans l'esprit du juge une faveur* »²⁸¹⁸.

1035. Il est possible de ne pas pleinement souscrire à cette lecture de la jurisprudence en matière de naturalisation. D'une part, s'il est vrai que le Conseil d'État semble avoir substitué la formulation « *dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière* » au considérant selon lequel « *la naturalisation constitue une faveur accordée par l'État français à un ressortissant*

²⁸¹³ CE, 2^e et 6^e, 16 fév. 1977, *Sipos*, n° 01244, Rec., tab., p. 827.

²⁸¹⁴ CE, 2^e et 7^e, 31 juill. 2019, *M. W... et M. T...*, n° 411984, Rec., p. 348 ; concl. Guillaume ODINET, AJDA, 2019, p. 2246 ; chron. Cyrille BEAUFILS, Clément MALVERTI, AJDA, 2019, p. 2479 ; note Patrice LE MAIGAT, Gaz. pal., 1^{er} oct. 2019, n° 33, p. 16.

²⁸¹⁵ CE, 2^e et 6^e, 30 mars 1984, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Abecassis*, n° 40735, Rec., tab., p. 619.

²⁸¹⁶ CE, 1^{re} et 2^e, 11 fév. 2002, *M. X.*, n° 216913.

²⁸¹⁷ CE, 2^e et 7^e, 8 avr. 2021, *Mme Mukademali*, n° 436264, Rec., tab., p. 675 ; note Jules LEPOUTRE, AJDA, 2021, p. 2050.

²⁸¹⁸ Jules LEPOUTRE, « Époux génocidaire et demande de naturalisation : liaisons dangereuses », AJDA, 2021, p. 2054.

étranger »²⁸¹⁹, cette dernière expression n'a pas entièrement disparu de la jurisprudence administrative. Elle est ainsi encore parfois employée par la cour administrative d'appel de Nantes²⁸²⁰. D'autre part, les garanties offertes au début des années 1990, notamment l'obligation de motivation, ne se sont pas traduites par une intensification du contrôle du juge sur la qualification juridique des faits opérée par le ministre. Il peut d'ailleurs être observé que, si la motivation constitue une garantie certaine pour le justiciable, elle ne modifie pas drastiquement la position du juge administratif qui pouvait déjà obtenir communication des motifs de la décision lors de l'instruction du dossier²⁸²¹.

1036. Si René Chapus pouvait dire, à propos de l'évolution du contrôle restreint vers le contrôle normal, qu'il n'était « *peut-être pas trop aventureux de concevoir un autre changement, intéressant le contentieux de la naturalisation (et de la réintégration dans la nationalité française)* »²⁸²², l'évolution de la jurisprudence ne lui a pas encore donné raison.

1037. Cela ne signifie bien sûr pas que les refus de naturalisation peuvent être indifféremment fondés sur n'importe quel motif. La jurisprudence censure fermement, sous l'angle de l'erreur de droit, les motifs traduisant une discrimination, qu'il s'agisse de l'orientation sexuelle du demandeur, de sa confession ou de son handicap²⁸²³. Sur ce dernier point, il faut noter que le Conseil d'État n'avait initialement prohibé que le raisonnement qui reposait exclusivement sur le handicap²⁸²⁴, ce qui permettait assez malheureusement à l'administration d'en tenir compte pour refuser une naturalisation.

²⁸¹⁹ CE, 2^e, 21 fév. 1996, *Mme X.*, n° 145231.

²⁸²⁰ CAA Nantes, 3^e, 4 fév. 1999, *Mme X.*, n° 98NT00665 ; CAA Nantes, 4^e, 27 juin 2003, *M. X.*, n° 02NT01061 ; CAA Nantes, 2^e, 12 mai 2010, *M. X.*, n° 09NT01672 ; CAA Nantes, 5^e, 12 juill. 2013, *Ministre de l'Intérieur*, n° 13NT00214 ; CAA Nantes, 5^e, 27 juill. 2016, *Mme A.*, n° 15NT02718.

²⁸²¹ CE, 2^e et 6^e, 27 mai 1983, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. M. et Mme Cajarville*, n° 45690, Rec., p. 219 ; CE, 2^e et 6^e, 9 oct. 1985, *Bayatti*, n° 56871, Rec., tab., p. 629 ; CE, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Mlle Kbris*, n° 77956, Rec., tab., p. 730.

²⁸²² René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd., Montchrestien, 2001, p. 1261, n° 1260.

²⁸²³ CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Mme Diallo*, n° 421050, Rec., tab., p. 729.

²⁸²⁴ CE, 2^e et 7^e, 11 mai 2016, *MM. Zabti*, n° 389399, Rec., tab., p. 754.

1038. Le juge administratif retient par ailleurs, parfois, l'erreur manifeste d'appréciation dont est entachée la décision du ministre. C'est le cas de l'étrangère auquel était reproché un manque de loyalisme tiré du fait qu'elle fréquentait des diplomates mongols²⁸²⁵.

1039. Régularisation. – Logiquement, les mesures de régularisation échappent au contrôle normal du juge.

2. L'affaiblissement du contrôle de la dénaturation dans le contentieux de la protection internationale

1040. Le juge de la protection internationale statuant, à l'exception de l'apatridie, en plein contentieux, la question de l'intensité de son contrôle ne se pose pas réellement. Étant chargé d'apprécier le droit de l'étranger à l'octroi de la protection internationale et, le cas échéant, de lui conférer le statut associé, le juge dispose naturellement du même pouvoir d'appréciation que l'administration. Ce n'est qu'au stade du contrôle de cassation que la problématique de l'intensité resurgit.

1041. Dénaturation. – Assez classiquement, « *il n'appartient pas au juge de cassation de contrôler les constatations de fait opérées par les juges du fond, si ce n'est dans le cas où l'inexactitude matérielle de ces constatations résulterait des pièces du dossier qui leur était soumis* »²⁸²⁶. Le contrôle de la dénaturation se manifeste dans la jurisprudence du Conseil d'État par une décision *Gastanaga Lopetegui* du 15 février 1984²⁸²⁷ à propos de l'allégeance du demandeur d'asile au pays dont il a la nationalité. Le juge de cassation avait alors considéré que la Commission n'avait pas dénaturé les éléments de l'instruction en considérant que le fait pour le requérant de solliciter un passeport auprès du consulat espagnol et de rentrer dans son pays sous le couvert de ce document pour y effectuer son service militaire impliquait qu'il se réclame à nouveau de sa protection. De façon générale, le fait de solliciter des documents d'identité auprès des autorités de son pays d'origine fait présumer l'existence d'un lien d'allégeance, même si cette

²⁸²⁵ CE, 2^e et 7^e, 5 mars 2014, *Mme A.*, n° 367252.

²⁸²⁶ CE, 2^e et 6^e, 8 déc. 1978, *Solomko-Hochberg*, n° 03763, Rec., tab., p. 813.

²⁸²⁷ CE, 2^e et 6^e, 15 fév. 1984, *Gastanaga Lopetegui*, n° 42960, Rec., p. 74.

présomption est simple et peut être renversée par des circonstances exceptionnelles²⁸²⁸. Ainsi, le Conseil d'État a reconnu l'absence de dénaturation à propos d'un réfugié qui avait sollicité un passeport pour ses enfants mineurs afin qu'ils puissent retourner auprès de leur mère²⁸²⁹. Le fait de célébrer un mariage avec une compatriote au sein d'une enclave diplomatique de son pays traduit de même, sans dénaturation, l'allégeance du demandeur²⁸³⁰.

1042. La même solution a été reprise par la section du contentieux dans une décision du 12 octobre 1984, *Shakeri Noori* ²⁸³¹, à propos de l'appréciation du motif politique des persécutions invoquées. Elle a rapidement été étendue à l'existence même du risque de persécution²⁸³². Ainsi le Conseil d'État a pu censurer pour dénaturation des décisions de la Commission considérant que n'étaient pas dirigés contre le requérant : l'explosion de son véhicule²⁸³³, l'explosion d'une bombe dans sa ferme²⁸³⁴, un acte criminel²⁸³⁵. De même, la Commission dénature les éléments de l'instruction lorsqu'elle considère comme non établies les craintes de persécution nées du fait que le requérant appartient à un mouvement dont tous les membres ont été tués et qu'à la suite de son entrée en clandestinité, ses beaux-frères ont été tués ou enlevés et sa sœur a subi de graves sévices²⁸³⁶. En revanche, ne constitue pas une dénaturation le fait de ne pas considérer comme un motif de crainte de persécution la mise en place dans la province où vit le requérant de la politique de limitation des naissances en vigueur en Chine²⁸³⁷ ou de rejeter la demande d'asile de l'épouse du président d'Haïti, dont les motifs de persécution sont

²⁸²⁸ CE, 2^e et 6^e, 13 janv. 1989, *Thevarayan*, n° 78055, Rec., tab., p. 685.

²⁸²⁹ CE, 9^e et 10^e, 15 mai 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Gundogdu*, n° 288747, Rec., tab., p. 791.

²⁸³⁰ CE, 2^e et 6^e, 8 nov. 1989, *Aytemir*, n° 81546, Rec., tab., p. 686.

²⁸³¹ CE, sect., 12 oct. 1984, *Shakeri Noori*, n° 47706, Rec., p. 331.

²⁸³² CE, sect., 27 mai 1988, *Mugica Garmendia*, n° 66022, Rec., p. 219 ; concl. Olivier VAN RUYMBEKE, RFDA, 1989, p. 46 ; chron. Michel AZIBERT, Martine DE BOISDEFFRE, AJDA, 1988, p. 46

²⁸³³ CE, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Lopez de Abechuco Liquiniano*, n° 79082, Rec., p. 398 ; chron. Michel AZIBERT, Martine DE BOISDEFFRE, AJDA, 1988, p. 154.

²⁸³⁴ CE, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Zaldua*, n° 80093, Rec., p. 397 ; chron. Michel AZIBERT, Martine DE BOISDEFFRE, AJDA, 1988, p. 154.

²⁸³⁵ CE, 8^e et 10^e, 16 nov. 1988, *Lecertua Urrutibeascoa*, n° 83514, Rec., p. 409.

²⁸³⁶ CE, 7^e et 10^e, 10 juill. 1996, *Ranamukage*, n° 167955.

²⁸³⁷ CE, 9^e et 10^e, 24 juin 1992, *Zhou*, n° 106473, Rec., tab., p. 986.

exclusivement liés aux actes perpétrés par son époux²⁸³⁸. De façon générale, le Conseil d'État censure l'appréciation du juge de l'asile lorsqu'elle lui semble résulter d'une erreur, par exemple en ayant estimé que les agresseurs de l'intéressé étaient inconnus alors que le nom de l'un d'entre eux figurait dans le dossier²⁸³⁹, ou que la requérante n'invoquait pas de risque personnel de persécution alors qu'elle l'avait fait²⁸⁴⁰.

1043. Le Conseil d'État pousse parfois loin son contrôle de la dénaturation, le rapprochant assez, par les formules employées, d'un contrôle de la qualification juridique des faits. Ainsi retient-il la dénaturation commise par la Cour « *eu égard à la cohérence des déclarations suffisamment circonstanciées du requérant* » sur les risques de persécution liés à son orientation sexuelle²⁸⁴¹. Il en va de même à propos de l'appréciation de l'existence d'un climat de violence généralisé susceptible de donner droit à l'octroi de la protection subsidiaire²⁸⁴².

1044. Le contrôle de la dénaturation s'exerce également à l'encontre de certaines appréciations de procédure, comme le fait que le directeur de l'OFPPA ait effectivement procédé à l'examen de la situation individuelle du requérant²⁸⁴³, que ce dernier ait invoqué un motif prévu par la Convention²⁸⁴⁴ ou qu'il ait prévenu l'administration de son changement d'adresse²⁸⁴⁵. Il en va de même de la décision d'irrecevabilité fondée sur l'absence de preuve nouvelle, qui est entachée de dénaturation dès lors que le requérant avait produit un jugement de son pays prononçant diverses condamnations à son égard²⁸⁴⁶. Ces erreurs de procédure peuvent tout à fait justifier un recours en rectification d'erreur matérielle, où elles sont pareillement soumises au contrôle de la dénaturation²⁸⁴⁷. Enfin,

²⁸³⁸ CE, 3^e et 10^e, 31 juill. 1992, *Mme Duvalier*, n° 81962, Rec., tab., p. 986 ; concl. Frédéric SCANVIC, JCP G, 1992, II., n° 21950.

²⁸³⁹ CE, 10^e, 8 juill. 2005, *M. X.*, n° 246566.

²⁸⁴⁰ CE, 10^e, 30 sept. 2009, *Mme A.*, n° 310742.

²⁸⁴¹ CE, 10^e, 17 juin 2016, *M. B.*, n° 391534.

²⁸⁴² CE, 9^e et 10^e, 15 mai 2009, *Mlle Kona*, n° 292564, Rec., tab., p. 790 ; note Frédéric DIEU, JCP A, 2009, n° 37, p. 45 ; chron. Jean MATRINGE, RGDIP, 2010, p. 220.

²⁸⁴³ CE, 2^e et 6^e, 15 fév. 1984, *Arzallus Equiguren*, n° 42964, Rec., p. 74.

²⁸⁴⁴ CE, 2^e et 10^e, 28 juill. 1989, *Bakbci*, n° 83344, Rec., tab., p. 685.

²⁸⁴⁵ CE, 3^e et 5^e, 10 juill. 1996, *Benvindo Mpanzu*, n° 149680, Rec., p. 287 ; concl. Jacques-Henri STAHL, RDP, 1997, p. 250.

²⁸⁴⁶ CE, 7^e et 10^e, 2 déc. 1998, *Vindu*, n° 178752, Rec., tab., p. 962.

²⁸⁴⁷ CE, 2^e et 7^e, 27 nov. 2013, *M. Kougacian*, n° 363388, Rec., tab., p. 449.

l'interprétation retenue par la Cour de dispositions de droit étranger relatives à la nationalité de l'intéressé n'est sujette qu'à un contrôle de la dénaturation²⁸⁴⁸.

1045. Ce cantonnement du Conseil d'État au contrôle de la dénaturation s'explique sans difficulté par la prédominance des questions de fait dans le contentieux de l'asile. En effet, le pouvoir d'appréciation du juge de cassation ne s'exerce pas sur « *les appréciations subjectives portées par les juges du fond sur la valeur des preuves apportées devant eux* »²⁸⁴⁹ non plus qu'à propos des « *appréciations de bon sens portées par les juges du fond sur certaines notions définies par un adjectif* »²⁸⁵⁰, comme le caractère raisonnable des craintes de persécution. Ouvrir son office au contrôle de la qualification des faits reviendrait à se rapprocher de manière très significative d'un second degré de juridiction en matière d'asile.

1046. Contrôle palliatif de l'erreur de droit. – Selon un schéma plutôt classique, la réticence du juge à exercer un contrôle sur le fait l'entraîne à approfondir son examen des motifs de droit. Sous couvert de préciser les contours des règles de droit que le juge de l'asile doit appliquer, le juge de cassation modèle le périmètre des faits susceptibles de correspondre aux qualifications légales qu'il applique et transforme ainsi des questions de fait qui lui sont inaccessibles en problématiques de droit conformes à son office. Le Conseil d'État se permet ainsi, sans encore modifier l'intensité de son contrôle, de censurer une décision de la Commission ayant subordonné l'exclusion des requérants du statut de réfugié non pas à de sérieuses raisons de penser qu'ils auraient commis les actes incriminés mais à « *la démonstration de leur implication dans ces crimes* »²⁸⁵¹. Dans une logique identique, il a considéré que le fait pour un réfugié d'accomplir des

²⁸⁴⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 26 mai 2014, *M. Gao*, n° 344265, Rec., p. 141.

²⁸⁴⁹ Jacques-Henri **STAHL**, « Recours en cassation », in Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2019, n° 154.

²⁸⁵⁰ Jacques-Henri **STAHL**, « Recours en cassation », in Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2019, n° 156.

²⁸⁵¹ **CE**, 9^e et 10^e, 18 janv. 2006, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 255091, Rec., tab., p. 905.

démarches imposées par la réglementation française auprès des autorités de son pays ne pouvait être regardé comme un acte d'allégeance²⁸⁵².

1047. Contrôle de la qualification juridique des faits. – Compte tenu de la spécificité de l'organisation du contentieux de l'asile, le contrôle de la dénaturation y est demeuré largement majoritaire. En vérité, il n'a cédé qu'à propos des motifs de privation d'une protection internationale²⁸⁵³.

1048. Clause d'exclusion. – Le premier de ces domaines est celui de la clause d'exclusion du bénéfice de la Convention, qui dispose que « *les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :*

a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;

b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ;

*c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies »*²⁸⁵⁴.

La jurisprudence administrative considère que cette clause d'exclusion s'applique « *notamment à des personnes qui, en raison de la nature et de l'importance de leurs fonctions, ont directement été associées aux activités criminelles d'un organe de l'État ou d'une organisation non étatique* »²⁸⁵⁵.

1049. Initialement, le Conseil d'État avait fait le choix de se limiter à un contrôle de la dénaturation, en rejetant la requête présentée par le président d'Haïti « *dès lors qu'il avait couvert de son autorité les graves violations des droits de l'homme commises en Haïti pendant la période où il exerçait les fonctions de*

²⁸⁵² **CE**, 4^e et 5^e, 8 fév. 2006, *Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France*, n° 277258, Rec., p. 64.

²⁸⁵³ Voir *infra* n° 1331 et s. pour les distinctions parfois byzantines entre exclusion, cessation et refus de protection.

²⁸⁵⁴ Article 1F de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés.

²⁸⁵⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 9 nov. 2005, *Altun*, n° 254882, Rec., p. 494 ; concl. Francis **DONNAT**, AJDA, 2006, p. 269.

président de la République »²⁸⁵⁶. Cette solution, classique, avait rarement donné lieu à la censure de la Commission ou de la Cour, même en cas d'erreur matérielle relativement importante dans les pièces sur lesquelles elle fondait son jugement²⁸⁵⁷. Il s'agissait donc de vérifier que la juridiction spécialisée n'avait pas « *manifestement mal interprété les pièces du dossier soumis à elle* »²⁸⁵⁸.

1050. Ce n'est qu'en 2016, dans une décision *OFPR A*²⁸⁵⁹, que le juge de cassation a admis l'exercice d'un contrôle de la qualification juridique des faits. Ce choix pourrait étonner s'agissant d'apprécier de « *sérieuses raisons de penser* ». Il avait d'ailleurs été écarté par Mme Aurélie Bretonneau dans ses conclusions, en considérant « *que le contrôle de qualification juridique ne s'impose pas avec la force de l'évidence, et que l'équilibre actuel de la jurisprudence, alliant le respect de l'appréciation souveraine de la CNDA, étayée par la conviction qu'elle s'est forgée à l'audience, et un contrôle particulièrement approfondi au titre de l'erreur de droit, correspond mieux à la réalité de [l'] office et des moyens* »²⁸⁶⁰ dont dispose le juge de cassation. Il s'explique par « *les effets éminemment dérogoires de la clause d'exclusion, qui consiste à priver d'une protection fondamentale, et conventionnellement garantie, une personne objet de persécutions* »²⁸⁶¹.

1051. Ce contrôle, qui ne s'est en premier lieu exercé qu'à l'encontre de décisions ne retenant pas l'exclusion du statut de réfugié, s'est ensuite étendu à l'ensemble des appréciations qui la mettent en jeu. Cela a logiquement conduit le Conseil d'État à préciser les exigences d'une telle qualification, en considérant que « *si cette responsabilité ne peut être déduite de seuls éléments contextuels, elle n'implique pas que soient établis des faits précis*

²⁸⁵⁶ **CE**, 3^e et 10^e, 31 juill. 1992, *Duvalier*, n° 81963, Rec., tab., p. 985 ; concl. Frédéric **SCANVIC**, JCP G, 1992, II., n° 21950.

²⁸⁵⁷ **CE**, 9^e et 10^e, 16 oct. 2009, *Mme Habyarimana*, n° 311793, Rec., tab., p. 790.

²⁸⁵⁸ Francis **DONNAT**, « Un dirigeant terroriste ne peut pas bénéficier de la convention de Genève », concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 9 nov. 2005, *Altun*, n° 254882, Rec., p. 494, AJDA, 2006, p. 269.

²⁸⁵⁹ **CE**, 9^e et 10^e, 9 nov. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 388830, Rec., p. 465 ; note Marie **SIRINELLI**, AJDA, 2017, p. 587.

²⁸⁶⁰ Aurélie **BRETONNEAU**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 9 nov. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 388830, Rec., p. 465, inédites.

²⁸⁶¹ Marie **SIRINELLI**, « Exclusion du statut de réfugié : le contrôle renforcé du juge de cassation », AJDA, 2017, p. 587.

caractérisant l'implication de l'intéressé dans ces crimes »²⁸⁶². Il a de même défini les motifs d'exclusion comme « *ceux qui sont susceptibles d'affecter la paix et la sécurité internationale, les relations pacifiques entre États ainsi que les violations graves des droits de l'Homme* »²⁸⁶³, ce qui inclut « *les actes terroristes ayant une ampleur internationale en termes de gravité, d'impact international et d'implications pour la paix et la sécurité internationales* »²⁸⁶⁴.

1052. Constitue une erreur de qualification juridique des faits la non-exclusion de l'étranger ayant séquestré et torturé un fonctionnaire du HCR²⁸⁶⁵. La Cour a par ailleurs commis une erreur d'appréciation en excluant du statut de réfugié l'étranger membre du service de renseignement de l'armée de l'air syrienne alors qu'il n'occupait qu'un poste subalterne et que, « *si l'intéressé a admis avoir participé à la réunion susmentionnée, au cours de laquelle il n'avait pas de responsabilité décisionnelle, il a nié avoir eu connaissance préalable des massacres qui allaient se produire, que deuxièmement, aussitôt les massacres connus de lui, il a protesté auprès de son beau-frère, le colonel Hassan, que troisièmement, il a été arrêté et détenu peu de temps après pendant une durée de soixante-dix jours pour son opposition avec son beau-frère qui était son supérieur hiérarchique, et, qu'enfin, ayant pu fuir la Syrie après avoir sollicité et obtenu une grâce, il a fait, en Jordanie, pays où il avait trouvé refuge, défection publiquement au régime syrien* »²⁸⁶⁶. Le « *contrôle pointilleux* »²⁸⁶⁷ de la qualification exige inévitablement une certaine immixtion du juge de cassation dans les faits, ce qui l'amène sur ce point à opérer un contrôle « *offensif* »²⁸⁶⁸ parfois très proche du juge du fond, même s'il ne s'y substitue pas tout à fait. Nul ne sera surpris d'apprendre que la participation à une

²⁸⁶² **CE**, 2^e et 7^e, 4 déc. 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 403454, Rec., tab., p. 475.

²⁸⁶³ **CE**, 9^e et 10^e, 11 avr. 2018, *M. Ahmad*, n° 410897, Rec., p. 112 ; note Gaëlle **MARTI**, JCP A, 2018, n° 41, comm. n° 2261.

²⁸⁶⁴ **CE**, 9^e et 10^e, 11 avr. 2018, *M. Kaya*, n° 402242, Rec., tab., p. 567 ; concl. Aurélie **BRETONNEAU**, AJDA, 2018, p. 1114 ; note Gaëlle **MARTI**, JCP A, 2018, n° 41, comm. n° 2261.

²⁸⁶⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 7 juin 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 396261, Rec., tab., p. 475.

²⁸⁶⁶ **CE**, 9^e et 10^e, 11 avr. 2018, *M. Ahmad*, n° 410897, Rec., p. 112 ; note Gaëlle **MARTI**, JCP A, 2018, n° 41, comm. n° 2261.

²⁸⁶⁷ Gaëlle **MARTI**, « L'exclusion de la qualité de réfugié pour « agissements contraires aux buts et principes des Nations-Unies » : une notion aux contours stricts et au maniement encadré », JCP A, 2018, n° 41, comm. n° 2261.

²⁸⁶⁸ Thibaut **FLEURY GRAFF**, Alexis **MARIE**, *Droit de l'asile*, PUF, 2019, p. 169, n° 195.

entreprise terroriste « *ayant une ampleur internationale en termes de gravité, d'impact international et d'implications pour la paix et la sécurité internationales* » est contraire aux buts et aux principes des Nations unies²⁸⁶⁹, ce dont il faut sans doute se féliciter. Est pareillement susceptible d'être qualifiée de crime de guerre la participation au transport et à la pose de mines anti-personnelles des lors qu'elles ont fait l'objet d'un emploi indiscriminé et risqué de porter atteinte à la vie de civils²⁸⁷⁰. En revanche, ne revêt pas une telle qualification la participation active à un réseau d'immigration illégale²⁸⁷¹, des faits de proxénétisme aggravé²⁸⁷² ou l'apologie du terrorisme²⁸⁷³.

1053. Le Conseil d'État exerce un contrôle identique s'agissant des hypothèses d'exclusion de la protection subsidiaire, notamment celle relative à la commission d'un crime grave²⁸⁷⁴. La spécificité de cette qualification réside dans le fait qu'elle doit être mise en relation avec le caractère politique du crime commis, car la nature principalement politique de l'action permet de surmonter sa qualification infractionnelle. Le juge en déduit qu'il appartient à la Cour, sous le contrôle de la qualification juridique des faits, « *de déterminer s'il existe un lien direct entre l'acte commis et le but politique poursuivi et de mesurer l'adéquation et la proportionnalité entre cet acte et ce but, au regard notamment des moyens employés, de l'exercice ou non d'une violence anormale et indiscriminée et de la nature et du nombre des victimes* »²⁸⁷⁵.

1054. La notion de crime grave, qui ne concerne d'ailleurs pas que la protection subsidiaire, a été retenue pour des faits de détournement de fonds, d'escroquerie et de corruption de grande ampleur²⁸⁷⁶, pour la

²⁸⁶⁹ CE, 2^e et 7^e, 13 mars 2020, *M. Jeyathas*, n° 423579, Rec., tab., p. 612.

²⁸⁷⁰ CE, 2^e et 7^e, 27 sept. 2022, *M. B.*, n° 455663, Rec., tab.

²⁸⁷¹ CE, 9^e et 10^e, 10 juin 2021, *OFPRA c. M. Ahmadi*, n° 440383, Rec., tab., p. 525.

²⁸⁷² CE, 9^e et 10^e, 14 oct. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 428361.

²⁸⁷³ CE, 2^e et 7^e, 12 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 431239, Rec., tab., p. 525.

²⁸⁷⁴ CE, 9^e et 10^e, 13 novembre 2020, *M. Vukaj*, n° 428582, Rec., tab., p. 612.

²⁸⁷⁵ CE, 2^e et 7^e, 21 juin 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 447538, Rec.

²⁸⁷⁶ CE, 9^e et 10^e, 8 déc. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 447044, Rec., tab., p. 526.

participation au premier plan à un « *trafic de stupéfiants d'ampleur transnationale* »²⁸⁷⁷.

1055. Refus de protection. – Il était extrêmement probable que cette évolution du contrôle du juge de cassation soit à terme transposée à l'application des clauses de cessation, qui ont un objet et une portée similaire²⁸⁷⁸. Le Conseil d'État s'est rapidement engagé dans cette voie en considérant qu'il devait se livrer à un contrôle de la qualification juridique des faits sur l'appréciation par la Cour de la menace grave pour la sûreté de l'État que représente le requérant²⁸⁷⁹, qui justifie que la protection internationale qu'il demande lui soit refusée ou qu'elle cesse²⁸⁸⁰. Un tel degré de contrôle doit logiquement être transposé à l'existence d'une menace grave pour la société, qui aboutit à un résultat tout à fait identique²⁸⁸¹.

1056. La menace grave pour la sûreté de l'État a été caractérisée dans le cas d'une étrangère engagée dans une mouvance islamiste radicale qui, depuis son arrivée en France et la naissance de son enfant, « *vit [...] recluse au domicile familial sans que puisse être relevé un abandon de son engagement dans cette mouvance* »²⁸⁸², d'un étranger qui « *adhérait à une idéologie radicale présentant un caractère dangereux et cherchait à dissimuler la réalité de ses convictions et activités* »²⁸⁸³, d'un étranger reconnu coupable de plusieurs viols et agressions sexuelles²⁸⁸⁴, d'un autre dont le profil psychiatrique permettait d'accorder de la crédibilité aux menaces d'action terroriste qu'il proférait²⁸⁸⁵, d'un

²⁸⁷⁷ CE, 9^e et 10^e, 13 novembre 2020, *M. Vukaj*, n° 428582, Rec., tab., p. 612.

²⁸⁷⁸ Aurélie BRETONNEAU, concl. sous CE, 9^e et 10^e, 30 janv. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 416013, Rec., p. 10, inédites.

²⁸⁷⁹ CE, 9^e et 10^e, 17 avr. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 419722, Rec., tab., p. 580.

²⁸⁸⁰ Article L. 511-7 1° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 711-6 1°].

²⁸⁸¹ Article L. 511-7 2° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 711-6 2°].

²⁸⁸² CE, 9^e et 10^e, 17 avr. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 419722, Rec., tab., p. 580.

²⁸⁸³ CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 425231 ; concl. Alexandre LALLET, Rec., p. 221.

²⁸⁸⁴ CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *Office français de protection des réfugiés apatrides c. M. Nguyen*, n° 428140, Rec., tab., p. 610 ; concl. Alexandre LALLET, Rec., p. 221.

²⁸⁸⁵ CE, 10^e, 29 juill. 2020, *OFPROA*, n° 433645.

individu participant activement à un réseau d'immigration clandestine²⁸⁸⁶. C'est également le cas de l'étranger qui, notamment, déclare aux membres d'un centre d'accueil pour demandeur d'asile qu'il ambitionne de « *les égorger et boire leur sang* » et affirme à son avocate qu'il risque de « *tout brûler* » en cas de rejet de sa demande de protection : l'instabilité psychologique de l'intéressé ne doit alors pas être appréciée comme une circonstance atténuante mais, au contraire, « *constitue un élément à prendre en compte dans la caractérisation de la menace pour l'ordre public* »²⁸⁸⁷.

1057. En revanche, la Cour n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que ne représentait pas une telle menace l'individu qui, bien que condamné à dix ans de réclusion criminelle pour tentative d'assassinat, s'était ultérieurement distingué par un comportement exemplaire qui lui avait valu de multiples remises de peine²⁸⁸⁸, non plus que l'étranger dont la participation active à un réseau d'immigration illégale datait de nombreuses années²⁸⁸⁹ ou encore celui coupable de manière récurrente de conduite sous l'effet de stupéfiants²⁸⁹⁰. Bien sûr, l'appréciation du juge ne dépend pas exclusivement d'un fait particulier mais peut prendre en compte le cumul d'infractions : « *le temps passe, les infractions s'ajoutent, le comportement délictuel se confirme, la menace grave pour la société s'affirme* »²⁸⁹¹.

1058. Qualité de civil. – Un autre domaine est celui de la limitation du champ de la protection subsidiaire aux civils. La loi prévoit en effet que peut bénéficier de la protection subsidiaire la personne inéligible au statut de réfugié mais « *pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes* :

1° *La peine de mort ou une exécution ;*

2° *La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;*

²⁸⁸⁶ **CE**, 9^e et 10^e, 10 juin 2021, *OFPRA c. M. Abmadi*, n° 440383, Rec., tab., p. 525.

²⁸⁸⁷ **CE**, 9^e et 10^e, 22 avr. 2022, *OFPRA*, n° 455520, Rec., tab.

²⁸⁸⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *OFPRA*, n° 422740 ; concl. Alexandre **LALLET**, Rec., p. 221.

²⁸⁸⁹ **CE**, 9^e et 10^e, 10 juin 2021, *OFPRA c. M. Abmadi*, n° 440383, Rec., tab., p. 525.

²⁸⁹⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 28 janv. 2022, *OFPRA*, n° 451105.

²⁸⁹¹ Laurent **DOMINGO**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 28 janv. 2022, *OFPRA*, n° 451105, inédites.

3° *S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* »²⁸⁹².

Ce n'est là que la transposition du droit de l'Union²⁸⁹³.

1059. Dans deux décisions du 11 décembre 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*²⁸⁹⁴ et *M. Merza*²⁸⁹⁵, le Conseil d'État a choisi d'exercer un contrôle de la qualification juridique des faits sur l'appréciation de la Cour sur la qualité de civil du requérant. Il est vrai que ce critère conduit à priver un étranger de la possibilité d'accéder à une protection internationale, ce qui justifie que le juge l'apprécie de la même manière que les autres hypothèses similaires. La rapporteure publique, Mme Sophie Roussel, ne voyait, très justement, « aucune raison de procéder différemment [...] compte tenu des conséquences du refus de qualifier le demandeur comme un civil »²⁸⁹⁶.

1060. La qualification de civil n'a guère fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Le Conseil d'État a pu admettre le raisonnement de la Cour selon lequel « l'appartenance au corps de la police nationale afghane, alors même qu'il ne s'agit pas d'une force militaire, interdisait de considérer l'un de ses membres comme un civil »²⁸⁹⁷. Il a en conséquence considéré que le juge de l'asile avait inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en qualifiant de civil un membre de la police locale d'Afghanistan placé sous le contrôle de la police nationale du même pays²⁸⁹⁸. Naturellement, la circonstance que

²⁸⁹² Article L. 512-1 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 712-1].

²⁸⁹³ Article 15 de la **directive n° 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011** concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

²⁸⁹⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427714, Rec., tab., p. 579.

²⁸⁹⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *M. Merza*, n° 424219, Rec., tab., p. 579.

²⁸⁹⁶ Sophie **ROUSSEL**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427714, Rec., tab., p. 579 et **CE**, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *M. Merza*, n° 424219, Rec., tab., p. 579, inédites.

²⁸⁹⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *M. Merza*, n° 424219, Rec., tab., p. 579.

²⁸⁹⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427714, Rec., tab., p. 579.

l'intéressé ne soit plus engagé dans une opération militaire n'est pas de nature à le regarder comme un civil²⁸⁹⁹ : « *ce qui compte, c'est l'état militaire, qui survit au simple départ du pays* »²⁹⁰⁰.

1061. Menace grave résultant d'une situation de conflit armé. – Rompant avec le fil de sa jurisprudence²⁹⁰¹, le Conseil d'État a choisi de soumettre les appréciations de la Cour relatives à l'existence d'une menace grave résultant d'une situation de conflit armé, qui permet d'octroyer la protection subsidiaire, au contrôle de la qualification juridique des faits²⁹⁰². Dans ses conclusions, Mme Sophie Roussel invitait ses collègues à franchir ce pas à l'aide d'une série de trois arguments. Elle rappelait en premier lieu que, depuis l'immixtion du contrôle de la qualification juridique dans le contentieux de la protection internationale, la dénaturation n'était plus l'unique horizon du juge de cassation. L'évolution vers le contrôle de la qualification constitue un revirement d'autant moins brutal qu'elle s'inscrit dans un mouvement engagé depuis quelques années.

1062. Par ailleurs, si l'existence d'une telle menace implique naturellement un examen très factuel, il ne s'agit pas pour autant de pénétrer dans la situation personnelle de l'intéressé, car la caractérisation d'une situation de conflit armé fait appel à des données plus générales susceptibles de s'appliquer à un grand nombre de situations. C'est justement cette spécificité de la notion qui appelait à ce que le Conseil d'État endosse « *un rôle de régulation actif* »²⁹⁰³ afin de mieux guider les formations de jugement de la Cour vers une appréciation homogène de ces situations.

1063. Enfin, le dernier argument est davantage d'ordre dissuasif et visait à soustraire le Conseil d'État à la tentation classique de recourir à un contrôle renforcé de l'erreur de droit pour pallier les insuffisances du

²⁸⁹⁹ CE, 10^e, 29 juill. 2020, *M. A.*, n° 435733, Rec. CNDA, p. 68.

²⁹⁰⁰ Alexandre LALLET, concl. sous CE, 10^e, 29 juill. 2020, *M. A.*, n° 435733, Rec. CNDA, p. 68, inédites.

²⁹⁰¹ CE, 9^e et 10^e, 15 mai 2009, *Mlle Kona*, n° 292564, Rec., tab., p. 790 ; note Frédéric DIEU, JCP A, 2009, n° 37, p. 45 ; chron. Jean MATRINGE, RGDIP, 2010, p. 220.

²⁹⁰² CE, 2^e et 7^e, 9 juill. 2021, *M. Moradi*, n° 448707, Rec., p. 221 ; note Patrice LE MAIGAT, Gaz. pal., 21 sept. 2021, n° 3, p. 21.

²⁹⁰³ Sophie ROUSSEL, concl. sous CE, 2^e et 7^e, 9 juill. 2021, *M. Moradi*, n° 448707, Rec., p. 221, inédites.

contrôle de la dénaturation. Certes, le juge de cassation peut imposer à la Cour d'examiner la situation de l'étranger à l'aune de critères précis dont l'inobservation pourrait conduire à la censure sur le fondement de l'erreur de droit. Mme Sophie Roussel indiquait toutefois que cette approche pourrait être aisément contournée par la rédaction des arrêts du juge de l'asile, à qui il suffirait d'exposer l'ensemble des éléments de qualification exigés par le Conseil d'État avant de conclure, sans pondération, à l'existence ou non d'une situation de violence généralisée.

1064. Le contrôle de la qualification juridique des faits est donc largement ouvert en matière de protection internationale. Initialement limité aux questions de privation de la protection, il s'est progressivement étendu à certaines appréciations systémiques ainsi – mais c'est moins significatif – qu'à l'appréciation de l'impartialité d'un juge dans le cadre d'une demande de récusation²⁹⁰⁴.

1065. Conclusion de section. – Si les premiers développements du contrôle normal ne sont dus qu'à une absence de réelle alternative dans le contrôle de la qualification juridique des faits, il est assez frappant de constater qu'à partir du début des années 1970, presque toutes les évolutions optent pour un contrôle restreint des motifs qu'elles ouvrent à l'appréciation du juge plutôt que pour un contrôle normal.

1066. Ce constat conduit à s'interroger sur la réalité du progrès que constitue le contrôle restreint tel qu'il est généralement présenté en doctrine. Alors que le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est souvent dépeint comme une manière pour le juge de s'immiscer dans les motifs de fait alors qu'il ne s'y serait autrement pas aventuré, il est légitime de demander s'il n'a pas plutôt constitué un frein au développement d'un examen plus approfondi et n'a pas offert au Conseil d'État un moyen commode de réfréner un mouvement inéluctable sans l'interrompre tout à fait.

²⁹⁰⁴ CE, 2^e et 7^e, 9 juill. 2021, *M. Moradi*, n° 448707, Rec., p. 221.

1067. La lecture des conclusions apporte certains éléments de réponse. Ainsi, pour inviter ses collègues à censurer l'erreur manifeste d'appréciation dont il estime entachée l'interdiction de la revue *Tricontinental*, Guy Braibant considère que le contrôle du juge « *ne peut sans doute s'exercer sur la qualification juridique des faits, ni sur l'opportunité de la mesure, car le législateur a voulu que ce pouvoir soit discrétionnaire* »²⁹⁰⁵. Le contrôle restreint apparaît alors comme la seule technique permettant d'imposer à l'administration une tempérance minimale dans les qualifications auxquelles elle procède.

1068. Jusqu'au début des années 1990, le contrôle normal apparaît ainsi comme une sorte d'anachronisme juridique, témoin d'une époque où l'absence de nuance dans l'office du juge le conduisait inévitablement à une alternative brutale entre l'entier pouvoir discrétionnaire de l'administration et la complète obéissance juridictionnelle.

1069. Il est parfois soutenu que la distinction entre les deux degrés d'intensité du contrôle est purement artificielle et que, sous couvert de l'erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif se livre à un entier contrôle des motifs de la décision qui lui est soumise. Cette approche tire argument de la relative longueur de la motivation de certaines décisions pour déceler la marque d'un contrôle normal. Mme Anne-Virginie Madeira estime par exemple qu'« *en consacrant ainsi de longs passages pour démontrer l'existence ou non d'une erreur censée être grave et flagrante, le juge opère en réalité un contrôle normal de la qualification juridique des faits* »²⁹⁰⁶. Cette conception, selon laquelle « *l'analyse détaillée n'est pas le propre du contrôle de l'erreur manifeste* »²⁹⁰⁷, ne doit pas être retenue, car elle procède d'une lecture trop restrictive de la portée du contrôle restreint.

1070. La recherche d'une erreur manifeste d'appréciation n'appelle pas une lecture lacunaire du dossier. Contrairement à la façon dont elle est

²⁹⁰⁵ Guy **BRAIBANT**, concl. sous **CE**, ass., 2 nov. 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspero »*, n° 82590, Rec., p. 611, GCJA, tome 2, 2020, n° 50, p. 600.

²⁹⁰⁶ Anne-Virginie **MADEIRA**, *Nationaux et étrangers en droit public français*, thèse Paris II, L.G.D.J., 2018, p. 292, n° 386.

²⁹⁰⁷ Richard **DEAU**, « Les liens unissant l'erreur manifeste d'appréciation et les contrôles « entiers » en matière de droit des étrangers », RFDA, 2005, p. 1188.

parfois présentée, l'erreur manifeste d'appréciation n'implique pas qu'un profane puisse la déceler mais, simplement, « *révèle une erreur grossière pour un technicien averti* »²⁹⁰⁸. Le caractère évident de l'erreur commise ne saurait donc être réservé aux erreurs transcendantes et peut d'ailleurs, dans certaines circonstances, n'être découvert qu'après une expertise²⁹⁰⁹. Au contraire, ce n'est qu'une fois l'ensemble des éléments de l'affaire révélés et pesés que la méprise manifeste de l'administration peut apparaître. Sans surestimer la valeur de l'évolution entre les deux intensités de contrôle, qui est bien sûr très contingente, il ne faut donc pas en minorer la signification.

²⁹⁰⁸ Daniel **CHABANOL**, Baptiste **BONNET**, *La pratique du contentieux administratif*, 13^e éd., LexisNexis, 2020, p. 276, n° 544.

²⁹⁰⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 2 mars 1979, *Institut national des appellations d'origine des vins et eaux-de-vie*, n° 99319, Rec., p. 90.

SECTION II

L'INTENSIFICATION DU CONTRÔLE DE L'ADÉQUATION DE LA DÉCISION AUX FAITS

1071. Le contrôle de la qualification juridique des faits n'implique pas nécessairement un examen successif de l'adéquation de la décision à ces mêmes faits. Le contentieux des sanctions administratives constitue un bon exemple de ce point de vue car le contrôle des conditions légales du prononcé d'une mesure répressive, c'est-à-dire celui de la qualification du fait en faute de nature à justifier une sanction, s'est développé dès 1916²⁹¹⁰ tandis que la jurisprudence n'a admis le contrôle de la proportionnalité de la sanction qu'à partir de 1978²⁹¹¹.

1072. Les contentieux des étrangers ont connu un décalage identique, quoique réduit dans le temps. La généralisation du contrôle de la qualification juridique des faits à partir du milieu des années 1970 n'est en effet complétée par un examen de l'adéquation de la décision aux faits qu'au début des années 1990. L'ouverture de ce contrôle et son intensification progressive (I.) n'en demeurent pas moins une étape fondamentale dans la construction des contentieux des étrangers car, par leur portée (II.), elles ont largement participé à définir leurs principaux caractères.

I | L'ouverture du contrôle des conséquences de la décision

1073. Le développement du contrôle de l'adéquation est tel qu'il constitue sans doute l'un des moyens les plus récurrents dans les contentieux des étrangers. D'ailleurs, si le moyen n'est pas d'ordre public, la grande diversité des formules qui le désignent conduira de fait le juge à

²⁹¹⁰ **CE**, 14 janv. 1916, *Camino*, n° 59619, Rec., p. 15 ; concl. Louis **CORNEILLE**, RDP, 1917, p. 436 et GCJA, tome 1, 2015, n° 57, p. 560 ; **GAJA**, 2019, n° 27, p. 170 ; note Gaston **JÈZE**, S., 1922, III., p. 10.

²⁹¹¹ **CE**, sect., 9 juin 1978, *Sieur Lebon*, n° 05911, Rec., p. 245 ; concl. Bruno **GENEVOIS**, AJDA, 1978, p. 573 ; obs. Pierre **DELVOLVÉ**, D., 1978, p. 361 ; note Bernard **PACTEAU**, D., 1979, p. 30 ; note Stéphane **RIALS**, JCP éd. A, 1979, n° 19159 ; note Franck **MODERNE**, Rev. adm., 1978, p. 634 ; note Jean-Marie **AUBY**, RDP, 1979, p. 227.

s'en sentir toujours saisi et à l'examiner de façon presque systématique. Le champ lexical de l'inadéquation – décision disproportionnée, injuste, injustifiée, etc. – ne s'éloigne pas suffisamment du vocable propre à la controverse juridique pour n'être pas présent dans l'essentiel des litiges relatifs à la situation des étrangers.

1074. Si la reconnaissance du contrôle de l'adéquation s'est initialement opérée dans la perspective de l'erreur manifeste d'appréciation (**A.**), le juge administratif a, plus ou moins rapidement, choisi d'exercer un entier contrôle de ces éléments (**B.**).

A | La reconnaissance encadrée du contrôle de l'adéquation de la décision aux faits

1075. La complétion du contrôle des motifs est relativement récente. Alors qu'il admettait assez aisément le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation à propos des conditions légales de la décision contestée, le juge s'est longtemps refusé à étendre son examen aux conséquences qu'elle pouvait avoir sur la situation personnelle et familiale de son destinataire au regard des exigences de l'article 8 de la Convention EDH ou du principe général du droit dégagé en 1978²⁹¹². Très classiquement, ce moyen était jugé inopérant, que ce soit en matière d'expulsion²⁹¹³ ou de refus de titre de séjour²⁹¹⁴. Le revirement du Conseil d'État à l'aube des années 1990 (**1.**) n'a cependant pas levé tous les obstacles à l'invocabilité de ce moyen (**2.**).

²⁹¹² **CE**, ass., 8 déc. 1978, *Gisti*, n° 10097, Rec., p. 493 ; concl. Philippe **DONDOUX**, Droit social, 1979, p. 57 et GCJA, tome 2, 2020, n° 54, p. 648 ; **GAJA**, 2021, n° 78, p. 571 ; obs. Pierre **DELVOLVÉ**, D., 1979, p. 94 ; chron. Olivier **DUTHEILLET DE LAMOTHE**, Hervé **ROBINEAU**, AJDA, 1979, III., p. 38 ; note Jacques **FOURNIER**, AJDA, 2014, p. 95 ; note Léo **HAMON**, D., 1979, p. 661.

²⁹¹³ **CE**, 1^{re} et 4^e, 25 juill. 1980, *Touami ben Abdessel*, n° 21222, Rec., tab., p. 820 ; note Bernard **PACTEAU**, JCP, 1981, II., n° 19613.

²⁹¹⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 5 juin 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Abdi*, n° 84438 ; **CE**, 6^e, 6 avr. 1990, *M. Malik Liaquat*, n° 94320.

1. Un revirement profond

1076. Ouverture du contrôle. – La jurisprudence des années 1990 va connaître une inflexion notable en admettant le contrôle de l'adéquation d'une mesure d'éloignement à la situation de l'étranger²⁹¹⁵, solution solennellement consacrée par deux décisions d'assemblée du 29 juin 1990, *Imanbaccus*²⁹¹⁶ et *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*²⁹¹⁷ à propos de la reconduite à la frontière telle qu'elle résulte de la loi du 10 janvier 1990. Cette importante évolution résulte de plusieurs facteurs.

1077. En premier lieu, elle s'inscrit dans la transformation de l'office du juge à la suite de la décision *Nicolo*²⁹¹⁸. En franchissant le cap du contrôle de conventionnalité de la loi, le Conseil d'État a nécessairement accepté de contraindre l'administration au respect de certaines exigences auxquelles elle pouvait se soustraire sous l'égide du législateur. La loi pouvant être écartée par le juge lorsqu'elle s'avère incompatible avec le traité, l'acte administratif se trouve placé dans un rapport direct avec une norme à laquelle il pouvait jusqu'à présent échapper. Or, le respect de l'article 8 de la Convention EDH ne pouvait se satisfaire de l'examen de

²⁹¹⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 8 nov. 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Zalmat*, n° 92546, Rec., tab., p. 682.

²⁹¹⁶ **CE**, ass., 29 juin 1990, *Imanbaccus*, n° 115971, Rec., p. 192 ; concl. Jean-Paul **FAUGÈRE**, RFDA, 1990, p. 530 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 709 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 682.

²⁹¹⁷ **CE**, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*, n° 115687, Rec., p. 184 ; concl. Jean-Paul **FAUGÈRE**, RFDA, 1990, p. 530 ; obs. Nicole **GUIMEZANES**, JCP G ; 1991, n° 21657 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 709 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 682.

²⁹¹⁸ **CE**, ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*, n° 108243, Rec., p. 190 ; concl. Patrick **FRYDMAN**, RFDA, 1989, p. 812 et GCJA, tome 2, 2020, n° 61, p. 749 ; **GAJA**, 2021, n° 82, p. 612 ; chron. Éric **BAPTISTE**, Edmond **HONORAT**, AJDA, 1989, p. 756 ; note Jean **BOULOUIS**, RGDIP, 1990, p. 91 ; note Hugues **CALVET**, JCP G, 1990, I., n° 3429 ; obs. Daniel **CHABANOL**, Gaz. pal., 12-14 nov. 1989 ; chron. Jacques **DEHAUSSY**, JDI, 1990, p. 5 ; note Jean **DUBOIS**, RFDA, 1989, p. 1000 ; note Louis **FAVOREU**, RFDA, 1989, p. 993 ; note Jean-François **FLAUSS**, LPA, 7 fév. 1990 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1989, p. 824 ; note Annie **GRUBER**, LPA, 15 nov. 1989 ; note Guy **ISAAC**, RTD eur., 1989, p. 787 ; chron. Robert **KOVAR**, D., 1990, p. 57 ; note Daniel **LABETOULLE**, RFDA, 2014, p. 985 ; note Jean-François **LACHAUME**, Rev. Marché commun, 1990, p. 384 ; note Paul **LAGARDE**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 139 ; note Thomas **LEBRETON**, LPA, 11 déc. 1989 ; note Marceau **LONG**, RFDA, 2014, p. 100 ; note Patrick **RAMBAUD**, AFDI, 1989, p. 91 ; obs. David **RUZIÉ**, RFDA, 1990, p. 267 ; note Paul **SABOURIN**, D., 1990, p. 135 ; note Denys **SIMON**, AJDA, 1989, p. 788 ; note Jean-François **TOUCHARD**, RDP, 1990, p. 801.

conditions légales trop abstraites, sans appréciation des conséquences concrètes de la décision de reconduite à la frontière sur le droit à la vie privée et à une vie familiale normale. Les juridictions du Conseil de l'Europe ont en effet explicitement consacré l'exigence d'un lien de proportionnalité entre l'éloignement de l'étranger et sa situation personnelle et familiale : si « *la Convention n'interdit pas en principe aux États contractants de régler l'entrée et la durée du séjour des étrangers [elle] implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux et notamment proportionnée au but légitime recherché* »²⁹¹⁹ ; but légitime qui peut bien sûr résulter des exigences de l'ordre public, mais aussi de « *la défense du bien-être économique du pays* »²⁹²⁰. Il s'ensuit « *qu'un État doit prendre en considération les conséquences pouvant résulter de l'éloignement d'un étranger du lieu de séjour* »²⁹²¹.

1078. En second lieu, l'orientation des débats parlementaires plaidait pour la reconnaissance d'une plénitude de contrôle à l'égard de la décision. Déjà en 1986, le ministre de l'Intérieur justifiait l'abandon de la pénalisation de la reconduite par le fait que, « *loin d'être la marque de l'arbitraire administratif, la nouvelle procédure est placée sous le contrôle du juge administratif* »²⁹²². Le régime construit en 1990 est, quant à lui, marqué par « *le souci d'offrir des garanties juridiques plus étendues aux étrangers concernés par une mesure de refoulement à l'entrée en France, ou de refus de séjour, ou de reconduite à la frontière* »²⁹²³.

1079. Enfin, le commissaire du gouvernement, M. Jean-Paul Faugère, relevait que la juridiction administrative n'avait pas été le choix premier du législateur et ne se trouvait compétente pour connaître des mesures de reconduite à la frontière qu'à travers la mobilisation du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs²⁹²⁴. Il en déduisait qu'elle

²⁹¹⁹ **Cour EDH**, 21 juin 1988, *Berrehab c. Pays-Bas*, n° 10730/84 ; note Gérard **COHEN-JONATHAN**, RTD eur., 1989, p. 153 ; chron. Patrice **ROLLAND**, Paul **TAVERNIER**, JDI, 1989, p. 793.

²⁹²⁰ **Cour EDH**, 21 juin 1988, *Berrehab c. Pays-Bas*, n° 10730/84 ; note Gérard **COHEN-JONATHAN**, RTD eur., 1989, p. 153 ; chron. Patrice **ROLLAND**, Paul **TAVERNIER**, JDI, 1989, p. 793.

²⁹²¹ **Commission EDH**, 15 mars 1990, *Mohamed Djeroud c. France*, n° 13446/87.

²⁹²² Charles **PASQUA**, J.O. A.N., 10 juill. 1986, n° 58, p. 3056.

²⁹²³ Pierre **JOXE**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5443.

²⁹²⁴ **Cons. const.**, 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, n° 89-261 DC ; note Jacques **CHEVALLIER**, AJDA, 1989, p. 619 ; note Bruno

devait se sentir investie d'une obligation minimale de protection des droits en cause, au risque de trahir, par « *une révérence un peu dépassée à l'égard du pouvoir discrétionnaire de l'administration* »²⁹²⁵, la confiance placée en elle par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

1080. Il appartient donc à l'administration de vérifier que sa décision n'emporte pas de conséquences d'une exceptionnelle gravité sur la vie familiale et la situation personnelle de l'intéressé, cette appréciation étant soumise à un contrôle restreint. L'administration demeure donc, dans ce schéma, dotée d'un pouvoir assez ouvert puisque seules sont censurées les atteintes les plus gravement disproportionnées aux droits de l'étranger et que le juge lui reconnaît une certaine latitude dans leur appréciation. Sans doute « *le contrôle de la décision préfectorale ne pouvait être que celui de l'exceptionnelle gravité, à moins de fausser la volonté du législateur* »²⁹²⁶, car le régime de la reconduite repose sur une logique d'éloignement systématique qui, si elle ne crée pas une situation de compétence liée au regard notamment des possibilités de régularisation²⁹²⁷, impose néanmoins de n'accorder qu'une place mesurée à la situation particulière des étrangers concernés. Le choix de n'opérer qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est en revanche plus discutable et, d'ailleurs, ne durera guère s'agissant de l'atteinte à la vie familiale.

1081. Si la brièveté du laps de temps durant lequel le juge administratif s'est limité à un contrôle restreint des conséquences exceptionnelles de la décision sur la situation familiale ne permet pas de tirer de grandes conclusions sur sa portée, il en va autrement s'agissant des conséquences sur la situation personnelle de l'étranger. À ce titre, il est possible de constater que, sans que cela étonne, la jurisprudence fait preuve d'une

GENEVOIS, AIJC, 1989, p. 510 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1989, p. 691 ; note Filali **OSMAN**, Gaz. pal. 25-27 fév. 1990, p. 2 ; note Xavier **PRÉTOT**, D., 1990, p. 161.

²⁹²⁵ Jean-Paul **FAUGÈRE**, « La décision de reconduite à la frontière et le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation », concl. sous **CE**, ass., 29 juin 1990, *Imanbaccus*, n° 115971, Rec., p. 192 et **CE**, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*, n° 115687, Rec., p. 184, RFDA, 1990, p. 534.

²⁹²⁶ Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, « Étendue du contrôle du juge administratif sur les décisions de reconduite à la frontière », AJDA, 1990, p. 710.

²⁹²⁷ **CE**, 3^e et 5^e, 24 fév. 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Bouriah*, n° 25289, Rec., p. 88 ; **CE**, 2^e et 6^e, avis, 10 mai 1996, *Mme Nouara Tazir*, n° 177117, Rec., tab., p. 35 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1997, p. 38.

certaine retenue. Les décisions reconnaissant une erreur manifeste d'appréciation ne concernent en effet que les hypothèses dans lesquelles l'éloignement de l'étranger présente un danger pour sa santé ou celle de ses proches, en particulier en cas de grossesse de l'intéressée²⁹²⁸ ou d'une épouse enceinte et de santé fragile²⁹²⁹. C'est notamment le cas lorsque l'état de santé de l'étranger nécessite des soins médicaux particuliers, à la suite d'un accident²⁹³⁰, d'une affection ophtalmologique²⁹³¹ ou en vue d'une transplantation rénale²⁹³². La santé de l'enfant du requérant est également prise en compte par le juge, qui a pu censurer l'erreur manifeste d'appréciation commise en ordonnant la reconduite d'une étrangère dont le fils de sept ans « *présentait une affection chronique nécessitant un suivi en milieu médical spécialisé oto-rhino-laryngologique et souffrait de problèmes psychologiques graves pour lesquels il était également pris en charge de façon continue* »²⁹³³.

1082. À ces circonstances se sont ajoutées celles relatives à la vie professionnelle ou étudiante de l'intéressé. Est entachée d'erreur manifeste d'appréciation la reconduite à la frontière d'un universitaire dont les recherches ne peuvent être poursuivies qu'en France²⁹³⁴ ou d'une étudiante en cinquième année de médecine²⁹³⁵.

1083. Le Conseil d'État a par ailleurs censuré la reconduite d'une étrangère vers un pays avec lequel elle avait rompu ses attaches familiales, compte tenu « *des risques personnels qu'elle encourrait en cas de retour dans son milieu familial d'origine* »²⁹³⁶ ou, mais le cas est un peu extrême, d'un

²⁹²⁸ CE, prés. sect., 28 sept. 1990, *Préfet de la Corrèze c. Mme Ermiser*, n° 117839, Rec., tab., p. 777 ; CE, prés. sect., 22 mars 1991, *Préfet des Côtes-d'Armor c. Mlle El Meski*, n° 121349.

²⁹²⁹ CE, prés. sect., 20 juill. 1990, *Préfet de la Haute-Savoie c. Cavdar*, n° 117364, Rec., p. 222 ; chron. Edmond HONORAT, Rémy SCHWARTZ, AJDA, 1990, p. 709

²⁹³⁰ CE, prés. sect., 11 oct. 1991, *Préfet des Alpes-Maritimes c. Soares-Semedo*, n° 125193, Rec., tab., p. 942 ; CE, prés. sect., 30 avr. 1997, *Mlle Nfono Eyi*, n° 184515, Rec., p. 861.

²⁹³¹ CE, prés. sect., 19 juin 1992, *Préfet de l'Yonne c. Larbi*, n° 131547, Rec., tab., p. 980 ; CE, 2^e et 6^e, 14 fév. 1996, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Prieto Gonzalès*, n° 152230, Rec., tab., p. 935.

²⁹³² CE, 2^e et 7^e, 30 avr. 2004, *Préfet de police c. Aich*, n° 252135, Rec., tab., p. 725.

²⁹³³ CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet de la Gironde c. Mme Adoui*, n° 162421, Rec., tab., p. 836 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1996, p. 105.

²⁹³⁴ CE, 1^{re} et 4^e, 26 nov. 1997, *Guerassimov*, n° 185714, Rec., tab., p. 860.

²⁹³⁵ CE, 8^e, 29 déc. 1997, *Préfet de police c. Mlle Tsakem Dongmo*, n° 184024, Rec., tab., p. 860.

²⁹³⁶ CE, 3^e et 5^e, 23 sept. 1998, *Préfet de la Loire-Atlantique c. Mme Zemou*, n° 154191, Rec., tab., p. 958.

étranger ayant servi dans la légion étrangère et combattu pour la France, demeuré sur le territoire français après la fin de son contrat liée à un accident automobile, qui a poursuivi son intégration en France et noué des relations avec une française qu'il a épousée postérieurement à la date de l'arrêt²⁹³⁷.

1084. En revanche, le simple fait d'attendre un enfant en situation de concubinage ne suffit pas à caractériser une atteinte exceptionnelle à la situation personnelle²⁹³⁸, non plus que la détention d'une autorisation provisoire de séjour dans le cadre d'une demande d'asile²⁹³⁹. Évidemment, compte tenu de l'objet de l'APRF, la durée du séjour en France ne peut conduire à la censure d'une décision sur ce point²⁹⁴⁰, même si elle s'accompagne de difficultés potentielles lors du retour dans le pays d'origine²⁹⁴¹, tout comme la qualité d'étudiant²⁹⁴². De même, en principe, un simple traitement contre la stérilité ne suffit pas à caractériser une erreur manifeste d'appréciation, *a fortiori* lorsqu'il peut se poursuivre dans le pays d'origine²⁹⁴³.

²⁹³⁷ **CE**, 5^e et 7^e, 17 oct. 2003, *Préfet du Vaucluse c. Kmet*, n° 247865, Rec., tab., p. 812 ; note Vincent **TCHEN**, JCP A, 2003, n° 46, comm. n° 2000.

²⁹³⁸ **CE**, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*, n° 115687, Rec., p. 184 ; concl. Jean-Paul **FAUGÈRE**, RFDA, 1990, p. 530 ; obs. Nicole **GUIMEZANES**, JCP G ; 1991, n° 21657 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 709 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 682 ; **CE**, prés. sect., 28 sept. 1990, *Dizane*, n° 116385, Rec., tab., p. 777 ; **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RFDA, 1991, p. 497 ; note Philippe **ICARD**, Gaz. pal., 2-4 août 1992, n° 215-217, p. 2 ; note Philippe **ICARD**, LPA, 25 déc. 1992, n° 155, p. 17 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, AJDA, 1991, p. 551 ; note Xavier **PRÉTOT**, D., 1991, p. 399 ; note Michel **REYDELLET**, LPA, 8 juill. 1991, n° 81, p. 10 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1991, p. 239 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1991, p. 677 ; obs. Nguyen Van **TUONG**, JCP G, 1991, n° 21757.

²⁹³⁹ **CE**, prés. sect., 28 sept. 1990, *Préfet du Bas-Rhin c. Eskin*, n° 118148, Rec., p. 258.

²⁹⁴⁰ **CE**, 7^e et 10^e, 29 juill. 1994, *Préfet de la Seine-Maritime*, n° 143866, Rec., tab., p. 946.

²⁹⁴¹ **CE**, prés. sect., 7 nov. 1990, *Préfet du Jura c. Mme Gokkuyun*, n° 118741, Rec., tab., p. 903.

²⁹⁴² **CE**, ass., 18 déc. 1992, *Préfet de la Gironde c. Mbamed*, n° 120461, Rec., p. 446 ; concl. Francis **LAMY**, RFDA, 1993, p. 332 ; chron. Thibaut **CELERIER**, LPA, 15 mars 1993, n° 32, p. 7 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1995, p. 1 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1993, p. 82 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1993, IV., n° 503 ; note David **RUZIÉ**, RFDA, 1993, p. 342.

²⁹⁴³ **CE**, 5^e et 7^e, 21 fév. 2000, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 202205, Rec., p. 63.

1085. Obstacle du droit de l'Union. – Le contrôle des conséquences d'une décision d'éloignement sur la situation personnelle de l'intéressé aurait pu être remis en cause par une lecture trop littérale du droit de l'Union européenne et de la directive « retour ». Celle-ci dispose en effet que « *les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire* »²⁹⁴⁴. Saisi de la question pour avis, le Conseil d'État a naturellement repoussé cette interprétation en rappelant que la directive prévoyait de nombreuses hypothèses permettant aux États membres de ne pas prendre de décision d'éloignement en dépit d'un séjour irrégulier, en particulier en leur reconnaissant la possibilité, à tout moment, « *d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire* »²⁹⁴⁵. Le juge administratif en a logiquement déduit que le droit de l'Union ne faisait « *nullement obstacle à ce que le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'un moyen en ce sens, examine si la décision portant obligation de quitter le territoire français est entachée d'une erreur manifeste dans l'appréciation des conséquences de cette décision sur la situation personnelle de l'étranger qui en fait l'objet* »²⁹⁴⁶.

1086. Extradition. – Le contrôle des conséquences s'est inévitablement appliqué aux autres actes relatifs aux étrangers. Ainsi le juge a-t-il pu vérifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation quant aux « *conséquences d'une gravité exceptionnelle pour la santé* » d'une mesure d'extradition sur la santé d'un étranger²⁹⁴⁷ ou plus largement sur sa situation personnelle²⁹⁴⁸. Il faut dire que le juge pouvait se fonder explicitement sur les réserves françaises exprimées lors de la ratification de la Convention européenne d'extradition, au terme desquelles « *l'extradition pourra être refusée si la remise*

²⁹⁴⁴ Article 6 de la **directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 déc. 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

²⁹⁴⁵ Article 6 de la **directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 déc. 2008** relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

²⁹⁴⁶ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 4 juin 2012, *Ghevondyan*, n° 356505, Rec., tab., p. 797.

²⁹⁴⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 6 juill. 1992, *Stephan*, n° 122874, Rec., tab., p. 976 ; **CE**, 2^e et 6^e, 25 mars 1996, *Cono*, n° 172308, Rec., p. 100 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1996, IV., n° 1591.

²⁹⁴⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 11 déc. 1998, *Mme Villaruel-Granada*, n° 195714, Rec., tab., p. 960.

est susceptible d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle pour la personne réclamée, notamment en raison de son âge ou de son état de santé »²⁹⁴⁹. Naturellement, la présence dans les conventions bilatérales d'extradition de stipulations du même ordre aboutit au même résultat et se traduit également par un contrôle restreint, par exemple en ce qui concerne les extraditions vers les États-Unis²⁹⁵⁰. Il en va logiquement de même de l'abstention du Premier ministre de faire usage de la possibilité de refuser une extradition en cas de conséquences d'une gravité exceptionnelle pour la personne réclamée²⁹⁵¹. Une erreur manifeste d'appréciation a ainsi été commise en décidant, sans avoir obtenu des garanties suffisantes de l'État requérant, l'extradition d'un étranger « *atteint d'un anévrisme de l'aorte thoracique ascendante qui, associé à plusieurs facteurs aggravants, l'expose à des risques mortels nécessitant une surveillance très régulière et la capacité à l'opérer dans l'urgence dans un contexte médical de haut niveau* »²⁹⁵² ou de celui victime « de schizophrénie paranoïde » et nécessitant des soins permanents dont la Turquie n'avait pu garantir le suivi²⁹⁵³.

2. Un revirement mesuré

1087. L'inopérance du moyen relatif aux conséquences de la décision sur la situation de l'étranger n'a pas totalement disparu des contentieux des étrangers.

1088. Contentieux de la nationalité. - La méconnaissance de l'article 8 de la Convention EDH en tant qu'il protège la vie familiale ne peut ainsi être utilement alléguée à l'encontre d'une opposition à l'acquisition de la nationalité française, une telle mesure n'étant pas, par principe, susceptible

²⁹⁴⁹ Article 1^{er} des réserves émises par la France lors de la ratification de la **Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957**.

²⁹⁵⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 29 oct. 2008, *Ponney*, n° 311800, Rec., tab., p. 773.

²⁹⁵¹ **CE**, 1^{re} et 2^e, 11 fév. 2002, *Mlle G.*, n° 226839, Rec., p. 31 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 23 juill. 2003, *Smaali*, n° 252930, Rec., tab., p. 815.

²⁹⁵² **CE**, 2^e et 7^e, 10 fév. 2006, *Kherroubi*, n° 284771, Rec., tab., p. 902.

²⁹⁵³ **CE**, 2^e et 7^e, 14 nov. 2011, *Ucar*, n° 345258, Rec., tab., p. 964.

de porter atteinte aux droits qui en découlent²⁹⁵⁴. Il en va de même du rejet d'une demande de naturalisation²⁹⁵⁵ ou d'une déchéance de nationalité²⁹⁵⁶.

1089. Contentieux du séjour. - De façon plus curieuse, le Conseil d'État a jugé inopérant le moyen tiré des conséquences du retour sur la situation de l'intéressé lorsqu'il est dirigé contre un refus de titre de séjour, cette décision n'ayant pas en elle-même pour effet d'emporter sa reconduite à la frontière²⁹⁵⁷. Il est exact que les décisions relatives au séjour sont autonomes de celles qui concernent la reconduite, mais elles ne sont pas à ce point étanches que les conditions d'exécution des secondes ne puissent affecter la légalité des premières. En cloisonnant l'examen des différentes questions soulevées par la régularité du séjour de l'étranger entre celles propres à son maintien sur le territoire et celles relatives à son éloignement, le juge administratif contribue par son orthodoxie à alimenter le contentieux de la reconduite. Il est bien évident, en effet, que l'étranger qui n'a pas pu utilement se prévaloir de sa situation personnelle lors de son recours contre son refus de titre de séjour transportera ses prétentions sur le terrain de la reconduite lorsque l'administration prendra à son encontre une décision de retour, ce qui ne manquera pas d'arriver compte tenu du caractère systématique de la politique d'éloignement. Le rapprochement entre la décision relative au séjour et l'acte d'éloignement conduira logiquement le juge à l'abandon de cette solution²⁹⁵⁸, qui trouve encore toutefois certains échos. Ainsi, le moyen tiré de l'article 8 de la Convention EDH reste inopérant à l'encontre d'un refus de séjour fondé sur le rejet d'une demande de protection internationale²⁹⁵⁹.

1090. Les décisions refusant l'attribution de la protection internationale ne peuvent, pour les mêmes raisons, être utilement contestées au moyen

²⁹⁵⁴ CE, 2^e et 6^e, 16 juin 1995, *Merturi*, n° 133838, Rec., tab., p. 786.

²⁹⁵⁵ CE, 2^e et 6^e, 7 juill. 1995, *M'Baye*, n° 138041, Rec., p. 288.

²⁹⁵⁶ CE, 2^e et 7^e, 26 sept. 2007, *Benmessabel*, n° 301145, Rec., tab., p. 846 ; CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, Rec., p. 231 ; concl. Xavier DOMINO, AJDA, 2016, p. 1758 ; note Gweltaz ÉVEILLARD, DA, déc. 2016, n° 61 ; note Jules LEPOUTRE, RFDA, 2016, p. 1188.

²⁹⁵⁷ CE, prés. sect., 31 mai 1999, *Sao*, n° 202799, Rec., tab., p. 823.

²⁹⁵⁸ Voir *infra* n° 1111 et s.

²⁹⁵⁹ CE, 2^e et 7^e, avis, 15 mars 2017, *Préfet de la Loire-Atlantique c. Mme B... et M. C...*, n° 405586, Rec., p. 90 ; concl. Xavier DOMINO, AJDA, 2017, p. 186 ; chron. Mattias GUYOMAR, Gaz. pal., 16 mai 2017, n° 19, p. 34.

qu'elles méconnaîtraient l'article 3 de la Convention EDH²⁹⁶⁰, ces décisions n'ayant pas non plus pour effet d'emporter l'éloignement de leur destinataire.

1091. Partant d'une logique identique, le juge administratif a subordonné l'opérance du moyen tiré de la vie privée et familiale à l'encontre d'un retrait de la carte de résident d'un employeur ayant fait travailler un étranger sans titre de travail, qui est une sanction, à ce qu'il soit accompagné d'une OQTF et ne soit pas suivi de la délivrance d'un autre titre de séjour²⁹⁶¹.

1092. De même, le contentieux du séjour des étudiants échappe à ces stipulations dès lors qu'elles sont « *par elles-mêmes sans incidence sur l'appréciation par l'administration de la réalité et du sérieux des études poursuivies* »²⁹⁶². Le Conseil d'État a toutefois accepté de contrôler l'absence de disproportion dans l'atteinte causée au droit au respect de la vie familiale de l'étudiant étranger²⁹⁶³.

1093. Il faut enfin mentionner le cas, un peu particulier, du couple d'étrangers dont les membres, de nationalité différente, sont simultanément éloignés du territoire. Le moyen tiré de leur vie familiale ne saurait alors être utilement exposé à l'encontre des décisions respectives qui les éloignent mais demeure opérant s'il est dirigé contre la décision, distincte, fixant leur pays de destination²⁹⁶⁴. Cette solution est très cohérente en ce qu'elle ménage le droit de mener une vie familiale normale, qui peut être invoqué pour éviter une séparation trop brutale du couple, sans qu'il puisse remettre en cause les règles liées au séjour en permettant à des étrangers de se maintenir artificiellement sur le territoire sans qu'aucun d'entre eux n'y soit régulièrement attaché.

²⁹⁶⁰ CE, 9^e et 10^e, 16 oct. 2009, *Mme Habyarimana*, n° 311793, Rec., tab., p. 790.

²⁹⁶¹ CE, 1^{re} et 6^e, 10 juin 2009, *Mme Zheng*, n° 318898, Rec., tab., p. 783.

²⁹⁶² CE, 2^e et 6^e, 15 avr. 1996, *Mme Rakotomavo*, n° 136079, Rec., tab., p. 935 ; CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Zhang*, n° 298802, Rec., tab., p. 888.

²⁹⁶³ CE, 2^e et 6^e, 1^{er} déc. 1993, *Kotani*, n° 121537, Rec., p. 332 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1994, IV., n° 450.

²⁹⁶⁴ CE, 2^e et 7^e, 23 juill. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Mme Adibekova et Galistian*, n° 349581, Rec., tab., p. 797.

1094. Indépendamment de la décision contestée, le moyen tiré de l'atteinte à la vie familiale est par ailleurs inopérant lorsque l'étranger vit en situation de polygamie²⁹⁶⁵. La solution est curieuse en ce qu'elle implique, par monolithisme, de nier l'existence de toute vie familiale dès lors qu'elle n'est pas monogame. Elle ne manque toutefois pas de cohérence avec l'esprit général du droit des étrangers, qui fait de la lutte contre la polygamie un principe axiologiquement fort depuis le début des années 1990. Malgré tout, s'il semble logique qu'un requérant ne puisse se prévaloir d'une situation maritale illicite, il est sans doute moins évident de lui conférer une portée à ce point absolue qu'elle annihile toute possibilité de faire valoir d'autres éléments de sa vie familiale, comme ses enfants²⁹⁶⁶. La jurisprudence administrative ultérieure a retenu une approche plus nuancée en admettant la délivrance d'un visa au premier conjoint d'un étranger et à ses enfants tout en la refusant aux autres époux et à leurs enfants, sauf si ces derniers se retrouvent seuls²⁹⁶⁷. Cette solution, qui limite les conséquences de la polygamie à sa pratique effective, n'est pas à l'abri de toute critique dès lors qu'elle revient à instituer une priorité à la portion de la famille entrée en premier sur le territoire. Elle traduit la position délicate du juge, contraint de ménager un équilibre nécessairement fragile entre un modèle familial prohibé et les exigences minimales du droit de mener une vie familiale normale. De ce point de vue, il faut noter que la situation de polygamie est sans influence sur les droits des membres de la famille autres que le couple proprement dit. En particulier, les enfants peuvent se réclamer d'un droit au séjour autonome sans que la situation matrimoniale de leurs parents ne les affecte sur ce plan²⁹⁶⁸.

1095. La loi du 24 août 2021 a renforcé la prohibition de la polygamie en prévoyant : « *Aucun document de séjour ne peut être délivré à un étranger qui vit en France en état de polygamie. Tout document de séjour détenu par un étranger dans une telle situation est retiré* »²⁹⁶⁹. La dureté de la règle s'efface lorsque l'intéressé a

²⁹⁶⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 2 oct. 1996, *Préfet du Calavados c. Mme Lakhal*, n° 156257, Rec., tab., p. 942.

²⁹⁶⁶ **CE**, 5^e et 7^e, 29 déc. 2000, *Sacko*, n° 210895, Rec., tab., p. 1041.

²⁹⁶⁷ **CE**, 1^{re} et 6^e, 16 avr. 2010, *Dieng*, n° 318726, Rec., p. 122.

²⁹⁶⁸ **CAA** Douai, 1^{re}, 31 mai 2001, *Keita*, n° 99DA00319, Rec., tab., p. 989.

²⁹⁶⁹ Article 25 de la **loi n° 2021-1109 du 24 août 2021** confortant le respect des principes de la République ; article L. 421-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

subi une situation de polygamie ou que sa relation conjugale s'inscrivait dans la polygamie légale autorisée à Mayotte jusqu'en 2003²⁹⁷⁰.

1096. De manière générale, les conséquences de la décision sur le droit à la vie privée de l'intéressé ou à la communauté de vie entre époux tiré des articles 9 et 215 du Code civil ne peuvent être invoquées au soutien de conclusions en annulation dirigées contre un APRF, cet acte ayant nécessairement pour effet d'y porter atteinte²⁹⁷¹. Dans une logique identique, en matière de déchéance de nationalité, le moyen tiré de l'article 14 de la Convention EDH est inopérant car le droit pour un étranger d'acquérir la nationalité française n'est pas au nombre des droits que ce traité reconnaît²⁹⁷². Il en va de même de l'article 9 de la Convention de New-York²⁹⁷³, lequel n'est pas opérant à l'égard d'un arrêté de reconduite à la frontière puisque ses stipulations ne font naître des obligations qu'entre les parties contractantes²⁹⁷⁴.

1097. De même, le contentieux du refus de visa qui se développe à l'aube des années 2000 n'échappe pas à cette nouvelle approche du juge²⁹⁷⁵, à l'exception du cas où le requérant n'invoquait qu'un projet d'études, celui-ci échappant aux stipulations de l'article 8 de la Convention EDH²⁹⁷⁶.

1098. Contentieux de l'extradition. – Sans être entièrement rétif au droit au respect de la vie familiale, le contentieux de l'extradition lui réserve une place qui n'en fait pas un axe de contestation très efficace. Le juge administratif considère en effet, classiquement, que l'atteinte à ce droit *« trouve, en principe, sa justification dans la nature même de la procédure d'extradition, qui est de permettre, dans l'intérêt de l'ordre public et sous les conditions fixées par les dispositions qui la régissent, tant le jugement de personnes se trouvant en France qui sont poursuivies à l'étranger pour des crimes ou des délits commis hors de France que l'exécution, par les mêmes personnes, des condamnations pénales prononcées contre elles*

²⁹⁷⁰ Article 93 de la **loi n° 2021-1109 du 24 août 2021** confortant le respect des principes de la République.

²⁹⁷¹ **CE**, 1^{re} et 4^e, 6 oct. 1999, *Préfet de l'Essonne c. Dekkiche*, n° 203343, Rec., tab., p. 827.

²⁹⁷² **CE**, 1^{re} et 2^e, 18 juin 2003, *Saiki*, n° 251299, Rec., tab., p. 803.

²⁹⁷³ **Convention de New-York du 20 novembre 1989** relative aux droits de l'enfant.

²⁹⁷⁴ **CE**, 7^e et 10^e, 29 juill. 1994, *Préfet de la Seine-Maritime*, n° 143866, Rec., tab., p. 946.

²⁹⁷⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 25 oct. 2000, *Mme Cuicea-Lambot*, n° 212315, Rec., p. 460.

²⁹⁷⁶ **CE**, juge des référés, 5 déc. 2007, *Dao*, n° 310567, Rec., tab., p. 883.

à l'étranger pour de tels crimes ou délits »²⁹⁷⁷. Ce considérant, très classique, fait presque toujours obstacle à ce qu'un tel moyen soit jugé fondé²⁹⁷⁸.

B | L'institution progressive du contrôle normal

1099. L'ouverture du contrôle des conséquences ne pouvait longtemps se limiter à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Très vite, la jurisprudence a admis le contrôle normal de l'atteinte à la vie privée et familiale (1.) puis, plus tardivement, celle des circonstances exceptionnelles pour la situation de l'étranger (2.).

1. Une évolution immédiate en matière d'atteinte à la vie privée et familiale

1100. Intensification. – Le juge a rapidement resserré son contrôle sur l'atteinte portée à la vie familiale de l'étranger par certaines mesures d'éloignement. Par deux célèbres décisions d'assemblée du 19 avril 1991, *Belgacem*²⁹⁷⁹ et *Mme Babas*²⁹⁸⁰, le Conseil d'État a ouvert au contrôle normal l'examen de la proportionnalité du retour de l'étranger, respectivement son expulsion et sa reconduite à la frontière, par rapport à son droit de mener une vie familiale normale. La solution avait été précédée de quelques mois

²⁹⁷⁷ CE, 2^e et 6^e, 11 juin 1997, *Booker*, n° 180680, Rec., p. 224.

²⁹⁷⁸ CE, ass., 18 mars 2005, *Battisti*, n° 273714, Rec., p. 114 ; CE, 2^e et 7^e, 19 janv. 2009, *Cornea*, n° 317125, Rec., tab., p. 787 ; CE, 2^e et 7^e, 9 oct. 2015, *M. Rubenyan*, n° 390479, Rec., tab., p. 712 ; CE, 2^e et 7^e, 9 déc., 2015, *M. Aliou*, n° 385927, Rec., tab., p. 712.

²⁹⁷⁹ CE, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 ; concl. Ronny ABRAHAM, RFDA, 1991, p. 497 ; note Philippe ICARD, *Gaz. pal.*, 2-4 août 1992, n° 215-217, p. 2 ; note Philippe ICARD, LPA, 25 déc. 1992, n° 155, p. 17 ; note François JULIEN-LAFERRIÈRE, AJDA, 1991, p. 551 ; note Xavier PRÉTOT, D., 1991, p. 399 ; note Michel REYDELLET, LPA, 8 juill. 1991, n° 81, p. 10 ; note Hélène RUIZ-FABRI, *Rev. adm.*, 1991, p. 239 ; note Dominique TURPIN, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 677 ; obs. Nguyen Van TUONG, JCP G, 1991, n° 21757.

²⁹⁸⁰ CE, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162 ; concl. Ronny ABRAHAM, RFDA, 1991, p. 497 ; note Philippe ICARD, *Gaz. pal.*, 2-4 août 1992, n° 215-217, p. 2 ; note Philippe ICARD, LPA, 25 déc. 1992, n° 155, p. 17 ; note François JULIEN-LAFERRIÈRE, AJDA, 1991, p. 551 ; note Xavier PRÉTOT, D., 1991, p. 399 ; note Michel REYDELLET, LPA, 8 juill. 1991, n° 81, p. 10 ; note Hélène RUIZ-FABRI, *Rev. adm.*, 1991, p. 239 ; note Dominique TURPIN, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 677 ; obs. Nguyen Van TUONG, JCP G, 1991, n° 21757.

par une décision *Beldjoudi*²⁹⁸¹ qui avait déjà admis l'opérance du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Convention EDH à l'encontre d'un arrêté d'expulsion et jugé que « *cette mesure, fondée sur la défense de l'ordre public était, eu égard au comportement de l'intéressé et à la gravité des actes commis par lui, nécessaire pour la défense de cet ordre* ». Déjà cette formulation marquait le choix « *de substituer au contrôle traditionnel de l'erreur manifeste d'appréciation au regard de la seule menace pour l'ordre public un entier contrôle de proportionnalité prenant en compte, à l'instar de la jurisprudence européenne, la balance à opérer entre l'intérêt général de l'ordre public et l'intérêt particulier qui s'attache à la protection de la vie familiale* »²⁹⁸². Elle n'est d'ailleurs que l'aboutissement du processus initié par les décisions *Imanbaccus*²⁹⁸³ et *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*²⁹⁸⁴.

1101. Pour soutenir la nécessité de basculer du contrôle restreint au contrôle normal, le commissaire du gouvernement, M. Ronny Abraham, pouvait se prévaloir de nombreux arguments, dont le principal est tiré du droit européen des droits de l'Homme. Dans ses conclusions, il rappelait en effet au Conseil d'État que « *l'infléchissement de la jurisprudence européenne dans un sens dont la rigueur ne saurait échapper à l'observateur n'a[vait] sans doute pas été étrangère à l'évolution de [sa] propre jurisprudence en la matière* »²⁹⁸⁵. Son argumentation reposait sur trois éléments d'inégale portée.

²⁹⁸¹ **CE**, 2^e et 6^e, 19 janv. 1991, *Beldjoudi*, n° 99201, Rec., p. 18.

²⁹⁸² Ronny **ABRAHAM**, « La Convention européenne des droits de l'homme et les mesures d'éloignement d'étrangers », concl. sous **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 et **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162, RFDA, 1991, p. 497.

²⁹⁸³ **CE**, ass., 29 juin 1990, *Imanbaccus*, n° 115971, Rec., p. 192 ; concl. Jean-Paul **FAUGÈRE**, RFDA, 1990, p. 530 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 709 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 682.

²⁹⁸⁴ **CE**, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*, n° 115687, Rec., p. 184 ; concl. Jean-Paul **FAUGÈRE**, RFDA, 1990, p. 530 ; obs. Nicole **GUIMEZANES**, JCP G ; 1991, n° 21657 ; chron. Edmond **HONORAT**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1990, p. 709 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 682.

²⁹⁸⁵ Ronny **ABRAHAM**, « La Convention européenne des droits de l'homme et les mesures d'éloignement d'étrangers », concl. sous **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 et **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162, RFDA, 1991, p. 497.

1102. D’abord, la jurisprudence antérieure²⁹⁸⁶ ne paraissait plus susceptible d’être maintenue, quel que soit son fondement. Soit, et il est possible de partager les doutes du commissaire du gouvernement à ce sujet compte tenu du caractère postérieur de la Convention EDH par rapport l’ordonnance du 2 novembre 1945, elle n’était que le résultat de la théorie de l’écran législatif et n’a donc logiquement plus de raison d’être à la suite de la décision *Nicolo*²⁹⁸⁷. Soit elle s’appuyait sur le postulat selon lequel l’éloignement d’un étranger n’est pas de nature à porter atteinte à l’exercice de sa vie familiale, ce qui est théoriquement vrai, encore que rien n’indique que la famille de l’intéressé sera juridiquement en mesure de l’accompagner, mais semblait difficilement conciliable avec une approche réaliste de la question. Il est en effet assez évident que « *lorsque le conjoint de l’étranger (ou son enfant) est de nationalité française, ou lorsque toute sa famille est installée depuis longtemps en France, l’expulsion de l’intéressé aboutit à compromettre gravement, pour le moins, le maintien des liens familiaux* »²⁹⁸⁸.

1103. Ensuite, cette inflexion paraissait s’intégrer harmonieusement à l’orientation naturelle de la jurisprudence administrative en matière de contrôle des motifs. Il est vrai que le Conseil d’État exerçait depuis longtemps déjà un contrôle normal de l’adéquation sur les mesures de

²⁹⁸⁶ **CE**, 1^{re} et 4^e, 25 juill. 1980, *Touami ben Abdelsem*, n° 21222, Rec., tab., p. 820 ; note Bernard **PACTEAU**, JCP, 1981, II., n° 19613.

²⁹⁸⁷ **CE**, ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*, n° 108243, Rec., p. 190 ; concl. Patrick **FRYDMAN**, RFDA, 1989, p. 812 et GCJA, tome 2, 2020, n° 61, p. 749 ; **GAJA**, 2021, n° 82, p. 612 ; chron. Éric **BAPTISTE**, Edmond **HONORAT**, AJDA, 1989, p. 756 ; note Jean **BOULOIS**, RGDIP, 1990, p. 91 ; note Hugues **CALVET**, JCP G, 1990, I., n° 3429 ; obs. Daniel **CHABANOL**, Gaz. pal., 12-14 nov. 1989 ; chron. Jacques **DEHAUSSY**, JDI, 1990, p. 5 ; note Jean **DUBOIS**, RFDA, 1989, p. 1000 ; note Louis **FAVOREU**, RFDA, 1989, p. 993 ; note Jean-François **FLAUSS**, LPA, 7 fév. 1990 ; note Bruno **GENEVOIS**, RFDA, 1989, p. 824 ; note Annie **GRUBER**, LPA, 15 nov. 1989 ; note Guy **ISAAC**, RTD eur., 1989, p. 787 ; chron. Robert **KOVAR**, D., 1990, p. 57 ; note Daniel **LABETOULLE**, RFDA, 2014, p. 985 ; note Jean-François **LACHAUME**, Rev. Marché commun, 1990, p. 384 ; note Paul **LAGARDE**, Rev. crit. DIP, 1990, p. 139 ; note Thomas **LEBRETON**, LPA, 11 déc. 1989 ; note Marceau **LONG**, RFDA, 2014, p. 100 ; note Patrick **RAMBAUD**, AFDI, 1989, p. 91 ; obs. David **RUZIÉ**, RFDA, 1990, p. 267 ; note Paul **SABOURIN**, D., 1990, p. 135 ; note Denys **SIMON**, AJDA, 1989, p. 788 ; note Jean-François **TOUCHARD**, RDP, 1990, p. 801.

²⁹⁸⁸ Ronny **ABRAHAM**, « La Convention européenne des droits de l’homme et les mesures d’éloignement d’étrangers », concl. sous **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 et **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162, RFDA, 1991, p. 497.

police générale²⁹⁸⁹. D'ailleurs, la discrétionnalité qui caractérise d'ordinaire la police des étrangers ne fait pas toujours obstacle à ce que le contrôle du juge se montre plus exigeant et aille au-delà de l'erreur manifeste d'appréciation²⁹⁹⁰. Certes, comme le rappelait M. Abraham, le cas de l'éloignement implique de confronter l'intérêt public qui l'inspire avec des intérêts particuliers, qui sont plus difficilement susceptibles de prévaloir. Le juge administratif n'en demeure pas moins habitué à exercer ce type de mesure dès lors que l'intérêt général qui peut emporter l'annulation d'une mesure de police est rarement étranger à des considérations purement privées, avec lesquelles au contraire il se conjugue : « *l'exercice d'un entier contrôle [...] ne représentait donc pas une véritable révolution juridique* »²⁹⁹¹. Au demeurant, la protection de la vie familiale n'est pas exempte de toute incidence sur l'intérêt général, auquel participe sans nul doute l'exercice des droits fondamentaux.

1104. Enfin, les conditions de saisine de la Cour EDH n'ont pas été indifférentes dans le choix du Conseil d'État d'exercer un contrôle normal. En effet, l'approche souple de la notion d'épuisement des voies de recours internes conduit les juridictions du Conseil de l'Europe à admettre la recevabilité des requêtes à partir du moment où l'intéressé n'a plus aucune chance de voir garanti le droit conventionnel méconnu. Les conclusions laissent clairement transparaître le souci de « *ne [...] pas laisser aux organes de Strasbourg, dont le rôle n'est en principe que subsidiaire, le soin de statuer directement sur la compatibilité avec la Convention des décisions prises par l'autorité administrative française* »²⁹⁹². Cette crainte d'ouvrir une voie d'accès directe au juge du Conseil de l'Europe n'est pas infondée, car la Commission EDH avait déjà eu l'occasion d'affirmer, s'agissant du recours pour excès de pouvoir, que « *compte tenu de la durée, non contestée par le Gouvernement, qui aurait été nécessaire*

²⁹⁸⁹ **CE**, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers*, n° 17413, Rec., p. 541 ; concl. Georges **MICHEL**, D., 1933, III., p. 354, GCJA, 2015, n° 82, p. 823 ; **GAJA**, 2021, n° 42, p. 280 ; GDJA ; note **MESTRE**, S., 1934,

²⁹⁹⁰ Voir *supra* nos 955 et s. ; 999 et s.

²⁹⁹¹ François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, « Applicabilité de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de police des étrangers », AJDA, 1991, p. 551.

²⁹⁹² Ronny **ABRAHAM**, « La Convention européenne des droits de l'homme et les mesures d'éloignement d'étrangers », concl. sous **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 et **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162, RFDA, 1991, p. 497.

au tribunal administratif puis au Conseil d'Etat pour l'examiner ainsi que du contrôle restreint susceptible d'être exercé par le juge administratif quant à la proportionnalité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale du requérant, la Commission arrive à la conclusion qu'en l'espèce, on ne saurait faire grief au requérant de ne pas avoir utilisé cette voie de recours »²⁹⁹³. Le passage à un contrôle normal était donc une nécessité et il semble risqué d'affirmer que le choix du Conseil d'État « est davantage celui d'une politique jurisprudentielle que d'une quelconque obligation pour le juge administratif »²⁹⁹⁴. Assurément, c'est un choix, mais un choix contraint par l'évolution de l'environnement juridique et notamment par le droit européen des droits de l'Homme.

1105. Il est possible de « s'étonner du sort réservé ainsi à des normes internationales constitutionnellement subordonnées, alors que la norme constitutionnelle elle-même est tenue à l'écart du prétoire »²⁹⁹⁵, car il est vrai que le droit de mener une vie familiale normale aurait pu trouver son fondement dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. La portée conférée, *a posteriori*, à cette disposition par le Conseil constitutionnel porte à croire que le fondement conventionnel retenu par le Conseil d'État était plus pertinent. Le juge constitutionnel a en effet estimé que le droit de mener une vie familiale normale ne s'appliquait qu'aux « étrangers dont la résidence en France est stable et régulière »²⁹⁹⁶, ce qui ne correspond guère, en principe, à la situation des destinataires des mesures de reconduite à la frontière.

²⁹⁹³ **Commission EDH**, 10 mai 1989, *Djeroud c. France*, n° 13446/87.

²⁹⁹⁴ Hélène **MANCIAUX**, *La mesure administrative de reconduite à la frontière : étude d'un imbroglio juridique*, thèse Bourgogne, 2002, p. 405.

²⁹⁹⁵ Xavier **PRÉTOT**, « La Convention européenne des droits de l'homme et le contentieux des expulsions d'étrangers », *D.*, 1991, p. 399.

²⁹⁹⁶ **Cons. const.**, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC ; Louis **FAVOREU**, Loïc **PHILIP**, *GDCC*, 2009, p. 610 ; note Denis **ALLAND**, *RGDIP*, 1994, p. 205 ; note Pierre **AVRIL**, Jean **GICQUEL**, *Pouvoirs*, 1994, n° 68, p. 166 ; note Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, *Gaz. pal.*, 1994 ; note Jean-Jacques **DUPEYROUX**, Xavier **PRÉTOT**, *Droit social*, 1994, p. 69 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, *RDP*, 1994, p. 1165 ; note Véronique **FABRE-ALIBERT**, *RTDH*, 1994, p. 519 ; note Louis **FAVOREU**, *RFDC*, 1993, n° 15, p. 583 ; note Yves **GAUTIER**, *Europe*, 1993, n° 12, p. 1 ; note Bruno **GENEVOIS**, *RFDA*, 1993 ; note Nicole **GUIMEZANES**, *JCP G*, 1994, I., n° 3728 ; note Danièle **LOCHAK**, *Plein Droit*, 1993, n° 22-23, p. 6 ; note François **LUCHAIRE**, *RDP*, 1994, p. 5 ; note Dominique **MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ**, *D.*, 1994, p. 111 ; note Bertrand **MATHIEU**, Michel **VERPEAUX**, *LPA*, 1994 ; note Émile **PEREZ**, *La Vie judiciaire*, 30 août 1993 ; note Roger **PINTO**, *JDI*, 1994 ; note Jean **ROSSETTO**, *Revue de l'Union européenne*, 1994 ; note Henry **ROUSSILLON**, *La Vie judiciaire*, 1993,

1106. Généralisation. – Cette évolution s’est rapidement étendue à l’ensemble des contentieux des étrangers. Si les décisions précitées de 1991 ne concernent que les décisions d’éloignement proprement dites, la jurisprudence administrative n’a pas réduit le contrôle normal à ces hypothèses mais l’a au contraire appliqué, par trois décisions de section du 10 avril 1992, aux refus de visa²⁹⁹⁷, au refus de titre de séjour²⁹⁹⁸, au refus d’abroger un arrêté d’expulsion²⁹⁹⁹. Il l’a ultérieurement étendu aux arrêtés d’assignation à résidence³⁰⁰⁰ ainsi qu’aux décisions d’interdiction de retour³⁰⁰¹.

1107. Refus de visa. – L’approfondissement du contrôle du juge en matière de visa n’allait pas de soi tant elle est « *traditionnellement dominée par la notion de pouvoir discrétionnaire et son corollaire, le contrôle restreint du juge* »³⁰⁰². L’opérance du moyen tiré de l’article 8 de la Convention EDH n’était cependant pas douteuse dès lors que rien ne sépare véritablement l’atteinte à la vie familiale causée par le refus d’entrée de celle liée à l’éloignement. Le passage au contrôle normal était donc souhaitable, tant par cohérence

n° 2478 ; note Catherine **TEITGEN-COLLY**, AJDA, 1994 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1994, p. 1.

²⁹⁹⁷ **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Aykan*, n° 75006, Rec., p. 152 ; concl. Martine **DENIS-LINDON**, RFDA, 1993, p. 541 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, LPA, 8 juill. 1992, n° 82, p. 13 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1992, p. 332 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1992, p. 416 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 11992, IV., n° 1933.

²⁹⁹⁸ **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Marzjini*, n° 120573, Rec., p. 155 ; concl. Martine **DENIS-LINDON**, RFDA, 1993, p. 541 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, LPA, 8 juill. 1992, n° 82, p. 14 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1002, p. 332 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1992, IV., n° 1769 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1992, p. 416.

²⁹⁹⁹ **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Minin*, n° 76945, Rec., p. 156 ; concl. Martine **DENIS-LINDON**, RFDA, 1993, p. 541 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, LPA, 8 juill. 1992, n° 82, p. 14 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1002, p. 332 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1992, IV., n° 1769 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1992, p. 416.

³⁰⁰⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 28 oct. 1994, *Kalibi*, n° 128884, Rec., tab., p. 942 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1995, p. 176.

³⁰⁰¹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 12 mars 2012, *Harounur*, n° 354165, Rec., p. 83 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2013, p. 324.

³⁰⁰² Martine **DENIS-LINTON**, « L’extension du champ d’application de l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme », concl. sous **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Aykan*, n° 75006, Rec., p. 152, **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Minin*, n° 76945, Rec., p. 156 et **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Marzjini*, n° 120573, Rec., p. 155, RFDA, 1993, p. 541.

qu'au regard du droit européen des droits de l'Homme qui exige que le contrôle de proportionnalité ne se limite pas à la simple censure des erreurs manifestes d'appréciation. Cela n'efface toutefois pas la spécificité de la procédure de visa compte tenu de l'étendue du pouvoir d'appréciation des autorités consulaires, qui « *peuvent fonder leur décision non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'intérêt général* »³⁰⁰³, spécificité d'autant plus renforcée qu'elle est largement admise par le droit de l'Union³⁰⁰⁴.

1108. Le contentieux des visas a d'ailleurs donné lieu à une intéressante jurisprudence sur les éléments susceptibles de faire l'objet d'un contrôle normal. Soucieux de ménager le pouvoir d'appréciation étendu de l'administration consulaire, le juge administratif a préféré étendre son contrôle par pointillisme plutôt que par blocs. Cela emporte par exemple que l'appréciation de l'intérêt supérieur de l'enfant ne fasse, un temps, l'objet d'un contrôle normal que dans des hypothèses bien définies³⁰⁰⁵, soit lorsque la demande s'intègre à une procédure de regroupement familial, soit lorsque l'autorité parentale a été définitivement confiée à un ressortissant français par une juridiction française ou étrangère³⁰⁰⁶, pourvu en ce dernier cas que sa décision ait fait l'objet d'une transcription ou d'un exequatur. La situation des enfants venant rejoindre un adulte auprès duquel il a été confié par un acte de moindre valeur, comme les *kafalas* adoulaïres établies par un simple acte notarié, est plus complexe. Dans ce cas, le Conseil d'État a décidé de soumettre l'appréciation de l'intérêt de l'enfant par l'administration, lequel n'est pas présumé³⁰⁰⁷, à un entier contrôle³⁰⁰⁸.

³⁰⁰³ **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Aykan*, n° 75006, Rec., p. 152 ; concl. Martine **DENIS-LINDON**, RFDA, 1993, p. 541 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, LPA, 8 juill. 1992, n° 82, p. 13 ; chron. Christine **MAUGŨÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1992, p. 332 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1992, p. 416 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 11992, IV., n° 1933.

³⁰⁰⁴ **CJUE**, GC., 19 déc. 2013, *Rahmanian Koushkekaki contre Bundesrepublik Deutschland*, n° C-84/12.

³⁰⁰⁵ **CE**, juge des référés, 26 oct. 2005, *Mme Petit-Apatout*, n° 285920, Rec., tab., p. 909.

³⁰⁰⁶ **CE**, 9^e et 10^e, 9 déc. 2009, *Sekpon*, n° 305031, Rec., p. 496.

³⁰⁰⁷ **CE**, 1^{re} et 6^e, 22 oct. 2010, *Mme Fournel*, n° 321645, Rec., tab., p. 800.

³⁰⁰⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 22 fév. 2013, *Martin et Madame Dady épouse Martin*, n° 330211, Rec., tab., p. 631.

1109. D'ailleurs, le contrôle normal ne s'étend guère au-delà de la question des relations familiales. Si le juge exerce un entier contrôle sur l'appréciation portée par l'administration sur la réalité des raisons familiales invoquées par le demandeur³⁰⁰⁹ ou sur la réalité des relations entretenues³⁰¹⁰, il se limite à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne les autres raisons³⁰¹¹.

1110. Le droit à une vie familiale normale a pourtant un effet attractif notable. Le juge administratif exerce ainsi, depuis 2008, un contrôle normal sur l'ensemble des motifs opposés au conjoint d'un ressortissant français qui cherche à le rejoindre³⁰¹².

1111. Refus de titre de séjour. – L'invocabilité du droit de mener une vie familiale normale à l'encontre d'un refus de titre de séjour semblait, elle aussi, relever d'une certaine forme d'évidence. La jurisprudence européenne affirme en effet que « *l'article 8 de la Convention ne va pas jusqu'à garantir à l'intéressé le droit à un type particulier de titre de séjour (permanent, temporaire ou autre), à condition que la solution proposée par les autorités lui permette d'exercer sans entrave ses droits au respect de la vie privée et familiale* »³⁰¹³. Cela signifie que le droit européen n'exige pas l'attribution d'un statut spécifique de séjour mais seulement que l'État garantisse, par les voies légales qui lui semblent les plus appropriées, la vie familiale de l'étranger³⁰¹⁴. Il est donc évident que le refus de délivrer un titre de séjour à un étranger est de nature à porter atteinte au droit qu'il tient de l'article 8 de la Convention³⁰¹⁵. Il en va de même des décisions refusant le bénéfice du regroupement familial à des enfants mineurs, indépendamment des

³⁰⁰⁹ **CE**, 5^e et 7^e, 20 déc. 2000, *Mme Brionel*, n° 210802, Rec., p. 642.

³⁰¹⁰ **CE**, 1^{re} et 6^e, 9 nov. 2007, *Mlle Kouadio*, n° 294281, Rec., tab., p. 883.

³⁰¹¹ **CE**, 5^e et 7^e, 20 déc. 2000, *Mme Zeitoun*, n° 212972, Rec., tab., p. 1029.

³⁰¹² **CE**, 2^e et 7^e, 11 avr. 2008, *Erdogan et Mme Erdogan*, n° 304045, Rec., tab., p. 766 ; **CE**, 2^e et 7^e, 11 avr. 2008, *Mme El Kibel*, n° 305231, Rec., tab., p. 766.

³⁰¹³ **Cour EDH**, 2^e, 17 janv. 2006, *Aristimuño Mendizabal c. France*, n° 51431/99 ; **Cour EDH**, 1^{re}, 13 oct. 2016, *B.A.C. c. Grèce*, n° 11981/15.

³⁰¹⁴ **Cour EDH**, 1^{re}, 29 avr. 2003, *Dremlyuga c. Lettonie*, n° 66729/01 ; **Cour EDH**, 1^{re}, 15 mai 2003, *Gribenko c. Lettonie*, n° 76878/01 ; **Cour EDH**, GC., 15 janv. 2007, *Syssoyeva et autres c. Lettonie*, n° 60654/00 ; **Cour EDH**, 4^e, 21 juin 2016, *Ramadan c. Malte*, n° 76136/12 ; **Cour EDH**, 1^{re}, 26 avr. 2018, *Hoti c. Croatie*, n° 63311/14.

³⁰¹⁵ **Cour EDH**, 21 juin 1988, *Berrehab c. Pays-Bas*, n° 10730/84 ; note Gérard **COHEN-JONATHAN**, RTD eur., 1989, p. 153 ; chron. Patrice **ROLLAND**, Paul **TAVERNIER**, JDI, 1989, p. 793.

catégories d'enfant que ce régime est censé couvrir³⁰¹⁶. Lorsqu'il refuse un titre de séjour, le préfet doit donc s'assurer que la décision qu'il envisage de prendre ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de mener une vie familiale normale³⁰¹⁷.

1112. La jurisprudence relative aux atteintes disproportionnées au droit à la vie familiale a été entendue par le législateur³⁰¹⁸ et codifiée parmi les motifs de délivrance d'un titre de séjour³⁰¹⁹. La suppression de ces dispositions a parfois été demandée. Il leur est reproché de résulter « *d'une interprétation extensive, trop extensive, que le juge administratif français a faite des stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme* »³⁰²⁰. Il est intéressant de constater que la retranscription dans la loi d'une solution jurisprudentielle semble laisser croire aux parlementaires qu'ils peuvent librement disposer d'une règle issue de l'interprétation d'un traité sur laquelle ils n'ont pourtant guère de prise.

1113. Coexistence de contrôles d'intensité différente. – L'antériorité du contrôle normal en matière de vie familiale par rapport aux autres éléments de fait a conduit le juge à construire un schéma de raisonnement original afin de concilier des contrôles d'intensité différente.

1114. D'une part, la jurisprudence a cherché à cloisonner les différents temps du contrôle afin de mieux les différencier. Elle distingue ainsi clairement l'examen de la vie familiale de l'étranger, soumise à un contrôle normal, de celui de sa situation personnelle, qui s'inscrit longtemps encore dans un contrôle restreint. La décision *Mme Babas* est très nette sur ce point en ce qu'elle soumet l'arrêté de reconduite à la frontière à un double

³⁰¹⁶ CE, 2^e et 7^e, 24 mars 2004, *Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité c. Mme B.*, n° 249369, Rec., p. 139 ; note Anne-Marie **TOURNEPICHE**, AJDA, 2004, p. 1425 ; CE, 2^e et 7^e, 24 mars 2004, *M. et Mme Dra*, n° 220434.

³⁰¹⁷ CE, 2^e et 6^e, 9 déc. 1994, *Ministre de l'Intérieur c. Kaya*, n° 129250, Rec., p. 544 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1995, p. 186 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1994, IV., n° 444.

³⁰¹⁸ Article 5 de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

³⁰¹⁹ Article L. 423-23 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-11 7°].

³⁰²⁰ Guillaume **LARRIVÉ**, J.O. A.N., 22 juill. 2015, n° 93, p. 7006.

contrôle, normal en ce qu'il concerne sa vie familiale, restreint en ce qu'il concerne sa situation personnelle³⁰²¹.

1115. D'autre part, le Conseil d'État a admis que le contrôle normal de l'atteinte à la vie familiale pouvait intégrer d'autres éléments indétachables de cet examen nonobstant qu'ils soient ordinairement soumis à un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, si le contrôle normal de l'atteinte à la vie familiale absorbe le contrôle restreint portant sur la menace à l'ordre public, l'absence d'erreur a pour effet de maintenir le contrôle restreint ordinairement exercé à son égard³⁰²². Cette dichotomie du contrôle se conçoit aisément dès lors que, s'il porte sur une même notion, la menace à l'ordre public, il ne l'aborde pas sous le même angle. Il n'y a rien d'incohérent à apprécier différemment l'existence d'une telle menace lorsqu'elle est abordée en relation avec une atteinte à un droit fondamental et lorsqu'elle est envisagée pour elle-même, intrinsèquement. Les questions posées au juge à travers les moyens formulés se distinguent en effet assez clairement l'un de l'autre. Dans un cas, il s'agit d'apprécier si la menace à l'ordre public est suffisamment grave pour justifier la mesure prise par l'administration – c'est un contrôle de l'adéquation – tandis que dans l'autre hypothèse il n'est question que de savoir si cette menace est véritablement caractérisée – c'est un contrôle de la qualification. Il n'en demeure pas moins que le second temps du contrôle semble un peu formel, pour ne pas dire artificiel. Il est en effet peu probable qu'après avoir considéré que le comportement d'un étranger était suffisamment grave pour justifier une atteinte à sa vie familiale, le juge estime qu'il ne pouvait manifestement pas caractériser une menace grave à l'ordre public.

1116. Déchéance de nationalité. – La normalisation du contrôle dans le contentieux de la nationalité est assez heurtée. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la déchéance de nationalité. Si les conditions légales de cette mesure ont très tôt été soumises à l'entier contrôle du juge³⁰²³, l'ouverture du contrôle quant à ses conséquences est plus tardive et s'est construite, comme dans les autres matières, à travers le prisme de l'erreur

³⁰²¹ CE, 2^e et 6^e, 19 mars 1993, *Préfet des Alpes-Maritimes c. M. Gachar*, n° 129014, Rec., p. 73.

³⁰²² CE, 2^e et 6^e, 14 oct. 1992, *Halladja*, n° 124896, Rec., tab., p. 974.

³⁰²³ Voir *supra* n° 955 et s.

manifeste d'appréciation. C'est par une décision de section du 10 mars 1995, *De Sousa*³⁰²⁴, que le Conseil d'État consacre la possibilité pour le requérant de contester utilement la proportionnalité de la déchéance de nationalité. Si la portée de la décision est, compte tenu de la formation de jugement, importante, elle doit être tempérée. D'une part, ce n'est pas la première occurrence d'une telle approche, explicitement amorcée dès 1994³⁰²⁵, qui trouve des prémisses dès la fin des années 1980 dans la vérification du fait que l'administration « a procédé à un examen des circonstances de fait propres à la situation du requérant »³⁰²⁶. D'autre part, il ne transparait pas que cette évolution ait suscité des débats particuliers, ni même qu'elle ait été perçue comme telle³⁰²⁷. Ainsi, si cette politique jurisprudentielle est « difficile à dater »³⁰²⁸, il est tout aussi délicat d'en identifier le fondement précis.

1117. Assurément, elle s'inscrit dans la mouvance jurisprudentielle des années 1990 tendant à admettre la contestabilité de l'adéquation de la mesure par rapport aux conséquences sur la situation du requérant. Elle ne peut toutefois en partager les justifications. Là où l'examen des conséquences d'une décision relative au séjour pouvait sembler, à plus ou moins brève échéance, imposée par le droit du Conseil de l'Europe³⁰²⁹, la jurisprudence européenne concernant la nationalité était, à l'époque, particulièrement restrictive et considérait que le droit à la nationalité n'était pas protégé par la Convention ou par l'un de ses protocoles³⁰³⁰. Certes, le droit européen des droits de l'Homme s'émancipe d'une lecture trop formelle de la Convention pour censurer les atteintes au droit à la nationalité lorsqu'elles présentent un caractère arbitraire³⁰³¹, mais l'examen attentif des conditions légales de la mesure, relativement strictes par ailleurs, écarte assez sûrement le risque d'une condamnation de la France

³⁰²⁴ **CE**, sect., 10 mars 1995, *De Sousa*, n° 123136, Rec., p. 125.

³⁰²⁵ **CE**, 2^e, 24 juin 1994, *Diffalabi*, n° 126462.

³⁰²⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 23 mai 1986, *Warzecka*, n° 58806, Rec., p. 148.

³⁰²⁷ Ronny **ABRAHAM**, concl. sous **CE**, sect., 10 mars 1995, *De Sousa*, n° 123136, Rec., p. 125, inédites.

³⁰²⁸ Jules **LEPOUTRE**, *Nationalité et souveraineté*, Université de Lille, 2018, p. 775, n° 980.

³⁰²⁹ Voir *supra* n°s 1077 ; 1100 et s.

³⁰³⁰ **Commission EDH**, plén., 5 oct. 1972, *X. c. Autriche*, n° 5212/71 ; **Commission EDH**, plén., 1^{er} juill. 1985, *K. et W. c. Pays-Bas*, n° 11278/84.

³⁰³¹ **Commission EDH**, plén., 22 mai 1995, *Kafkasli c. Turquie*, n° 21106/92 ; **Cour EDH**, 4^e, 12 janv. 1999, *Karashev c. Finlande*, n° 31414/96.

de ce point de vue. C'est donc plus probablement par souci de cohérence que le Conseil d'État, emporté par un élan jurisprudentiel unanime et peut-être par l'idée, déjà évoquée par la doctrine³⁰³², que les mesures de déchéance de nationalité sont des sanctions, a accepté d'opérer un contrôle, certes restreint, de leur proportionnalité.

1118. Cette évolution a parfois conduit le juge à absorber l'examen des conditions légales de l'acte et à l'envisager uniquement sous l'angle de l'erreur manifeste d'appréciation. Cela constitue un cas, heureusement rarissime, d'affaiblissement du contrôle du juge. Si la décision *De Sousa* distingue nettement, comme d'autres³⁰³³, deux étapes d'analyse, l'appréciation des conditions légales de la déchéance et l'examen de sa proportionnalité, en respectant le degré de contrôle propre à chacune, certaines solutions sont moins nettes et semblent les « *confondre plus ou moins, souvent au profit d'un contrôle de l'erreur manifeste* »³⁰³⁴. Il s'agit en effet, souvent au terme d'une analyse plutôt ramassée, de conclure que le ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en prononçant la déchéance de nationalité du requérant³⁰³⁵. Il faut toutefois se garder d'accorder beaucoup de portée à ces quelques décisions, qui semblent davantage constituer des raccourcis rédactionnels que refléter la position d'ensemble de la jurisprudence et sont, de toute façon, dépassées par l'unification du degré de contrôle opérée par le Conseil d'État.

1119. Dans cinq décisions du 8 juin 2016³⁰³⁶, le juge administratif a décidé de généraliser le contrôle normal à l'ensemble des éléments de la mesure

³⁰³² François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, Catherine **TEITGEN-COLLY**, « Acte de terrorisme et droit des étrangers », *AJDA*, 1997, p. 86.

³⁰³³ **CE**, 2^e, 29 nov. 2000, *M. Jahjah*, n° 206754 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 18 juin 2003, *Saiki*, n° 251299, *Rec.*, tab., p. 803 ; **CE**, 2^e, 22 févr. 2008, *M. S.*, n° 303709, *AJDA*, 2008, p. 950.

³⁰³⁴ Xavier **DOMINO**, « Contrôle du juge sur les mesures de déchéance de nationalité », *concl. sous CE*, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, *Rec.*, p. 231, *AJDA*, 2016, p. 1758.

³⁰³⁵ **CE**, 2^e, 24 juin 1994, *Diffalabi*, n° 126462 ; **CE**, 2^e et 6^e, 15 mars 1999, *Mualabo*, n° 171879.

³⁰³⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, *Rec.*, p. 231 ; *concl. Xavier DOMINO*, *AJDA*, 2016, p. 1758 ; note Frédéric **DIEU**, *Constitutions*, 2016, p. 404 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, *DA*, déc. 2016, n° 61 ; note Jules **LEPOUTRE**, *RFDA*, 2016, p. 1188 ; **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. A.*, n° 394350 ; **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. E.*, n° 394352 ; **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. G.*, n° 394354 ; **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. C.*, n° 394356.

de déchéance de nationalité. Dans ses conclusions, M. Xavier Domino rappelait que le maintien d'une certaine distance pouvait se concevoir au regard de la marge d'appréciation assez élevée du Gouvernement pour décider d'infliger « *une sanction [...] subjective, qui comporte une dimension symbolique* »³⁰³⁷. Il est vrai que la nature répressive des mesures de déchéance présente certains particularismes.

1120. Outre la question des conditions légales de la sanction, c'est-à-dire de l'existence d'une faute de nature à la justifier, qu'elle soit définie par la jurisprudence ou, comme en matière de déchéance, par la loi, le processus traditionnel de répression administratif se concrétise dans deux étapes différemment saisies par le juge. D'une part, il revient à l'autorité administrative de se prononcer sur l'opportunité de recourir à son pouvoir de sanction. D'autre part, il lui appartient de déterminer à quelle hauteur elle entend se placer pour punir l'intéressé. Ces deux éléments de la décision sont différemment saisis par le juge. Alors que l'opportunité des poursuites échappe classiquement à son examen, le dispositif de la sanction s'inscrit dans un contrôle dont l'intensité a pu varier selon l'époque et la matière. Dès lors que les conditions légales sont réunies, l'administration est entièrement libre de s'engager dans un processus répressif, mais cette liberté d'action reste encadrée par le contrôle de proportionnalité opéré entre la faute retenue et la sanction prononcée. En contrôlant l'adéquation de la sanction à la faute, le juge administratif s'assure ainsi que le choix de l'option punitive par les autorités s'inscrit dans un rapport équilibré entre la gravité du comportement de l'intéressé et la sévérité de ses conséquences.

1121. Le problème se présente différemment en matière de déchéance, du fait de l'absence de pluralité des sanctions possibles, qui se résume à déchoir la personne concernée de sa nationalité. Dans cette optique, le dispositif de la sanction n'est jamais que la transposition dans un acte de la volonté de l'administration de punir l'individu, parfait reflet de l'opportunité de poursuivre. Il est donc particulièrement délicat pour le juge de déterminer la portée de son contrôle, qui ne peut décemment pas

³⁰³⁷ Xavier **DOMINO**, « Contrôle du juge sur les mesures de déchéance de nationalité », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, Rec., p. 231, AJDA, 2016, p. 1758.

abandonner le prononcé d'une telle sanction à l'entière discrétion de l'administration mais doit lui ménager une marge d'appréciation suffisamment grande pour ne pas anéantir sa sphère d'opportunité. L'analyse de la jurisprudence démontre à cet égard qu'entre la sauvegarde de l'opportunité administrative et la protection des administrés, c'est certainement ce dernier élément qui l'a emporté, bien qu'avec un temps de retard sur le droit administratif répressif ordinaire.

1122. Le maintien d'un contrôle restreint sur les mesures de déchéance de nationalité semblait en effet un peu anachronique en 2016. Au-delà du parallèle avec le régime commun des sanctions administratives, qui en dépit de sa relativité ne plaidait guère pour que le juge se limitât à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation, c'est l'esprit général du droit administratif qui militait pour une intensification du contrôle. Certes, le pouvoir de déchoir un citoyen de sa nationalité et, donc, d'en faire un étranger, est une prérogative éminemment régaliennne et particulièrement exorbitante, mais les garanties juridictionnelles ne sauraient plus guère s'effacer devant ce type de considérations. Au contraire, comme le rappelait M. Xavier Domino, « *la vigueur de la prérogative de puissance publique mise en œuvre doit toujours trouver un contrepois, et non un adjuvant supplémentaire dans le contrôle du juge* »³⁰³⁸.

1123. En outre, une telle position semblait condamnée par le droit de l'Union européenne, intéressé par la question au regard de ses conséquences sur la citoyenneté européenne, qui va naturellement de pair avec la nationalité française. Dans un important arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern* rendu en grande chambre le 2 mars 2010³⁰³⁹, la Cour de justice a en effet considéré qu'il appartenait à l'administration qui envisageait de retirer la nationalité à l'un de ses ressortissants « *de tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union* », ce qui implique d'accorder attention « *à la gravité de*

³⁰³⁸ Xavier DOMINO, « Contrôle du juge sur les mesures de déchéance de nationalité », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, M. T..., n° 394348, Rec., p. 231, AJDA, 2016, p. 1758.

³⁰³⁹ CJUE, GC., 2 mars 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, n° C-135/08 ; chron. Laure CLÉMENT-WILZ, Francesco MARTUCCI, Coralie MAYEUR-CARPENTIER, RFDA, 2011, p. 377.

l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine ». Alors qu'il s'était jusque-là gardé de trop s'immiscer dans les questions relatives à la nationalité, qui relèvent de la compétence exclusive des États membres³⁰⁴⁰, le juge de l'Union a tenu à rappeler qu'une telle autonomie devait néanmoins s'exercer dans le respect du droit européen. À travers cet arrêt, il « *pose pour l'avenir d'importants instruments de contrôle* »³⁰⁴¹ que le Conseil d'État a rapidement fait siens³⁰⁴². Le contrôle restreint n'avait dès lors plus guère de raison de subsister.

1124. Le développement du contrôle normal des déchéances de nationalité doit par ailleurs être apprécié à l'aune de l'opérance nouvelle de l'article 8 de la Convention EDH à leur encontre. S'il s'agit, formellement, de deux questions distinctes, l'attractivité des questions relatives au droit à la vie privée et familiale fait obstacle à ce qu'elles soient envisagées séparément.

1125. Classiquement, le Conseil d'État jugeait inopérant le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 8 à l'encontre d'un décret de déchéance de nationalité³⁰⁴³. Cette solution, pour restrictive qu'elle soit, n'était pas dépourvue de logique en ce que la perte de nationalité n'entraîne, en elle-même, aucune conséquence sur le séjour de l'intéressé. Si ce dernier perd l'assurance de pouvoir demeurer sur le territoire français, rien ne lui interdit de rester sinon la tentation légitime, pour l'autorité administrative, d'éloigner un individu dont le comportement a été suffisamment dangereux pour justifier son exclusion de la communauté nationale ; choix dont la proportionnalité pourra, elle, être utilement discutée au contentieux. Dans le cadre qui est le sien, le Conseil constitutionnel a retenu une approche identique³⁰⁴⁴.

³⁰⁴⁰ **CJCE**, 7 juill. 1992, *Micheletti*, n° C-369/90 ; chron. Jean Guy **HUGLO**, RTD eur., 1992, p. 687.

³⁰⁴¹ Étienne **PATAUT**, « Citoyenneté de l'Union », RTD eur., 2010, p. 617.

³⁰⁴² **CE**, 2^e et 7^e, 11 mai 2015, *M. B.*, n° 383664 ; chron. Thierry **GARÉ**, Catherine **GINESTET**, Marie-Hélène **GOZZI**, Gabriel **ROUJOU DE BOUBÉE**, Solange **MIRABAIL**, D., 2015, p. 2465 ; obs. Jules **LEPOUTRE**, D., 2015, p. 1099.

³⁰⁴³ **CE**, 1^{re} et 2^e, 18 juin 2003, *Saiki*, n° 251299, Rec., tab., p. 803 ; **CE**, 2^e et 7^e, 26 sept. 2007, *Benmessabel*, n° 301145, Rec., tab., p. 846.

³⁰⁴⁴ **Cons. const.**, 23 janv. 2015, *M. Ahmed S.*, n° 2014-439 QPC ; note Nicolas **CATELAN**, RFDC, 2015, p. 715 ; note Céline **CHASSANG**, AJ pénal, 2015, p. 201 ; note

1126. Néanmoins, la position du juge administratif pouvait difficilement s'appuyer sur celle adoptée par la Cour EDH. Certes, cette dernière, a toujours affirmé l'absence de protection du droit à la nationalité par la Convention, mais elle a presque simultanément admis qu'il était « *nécessaire d'examiner si les décisions [...] révèlent un arbitraire ou ont des répercussions susceptibles de soulever des questions sous l'angle de l'article 8 de la Convention* »³⁰⁴⁵ compte tenu de l'effet de telles mesures sur la vie privée des individus³⁰⁴⁶. Plus spécifiquement, la Cour a reconnu qu'« *une déchéance arbitraire de nationalité pourrait dans certaines circonstances poser un problème au regard de l'article 8 de la Convention du fait de son impact sur la vie privée de l'intéressé* »³⁰⁴⁷.

1127. Le Conseil d'État s'est partiellement approprié ces considérations en exerçant un contrôle des décrets de déchéance de nationalité par rapport au droit à la vie privée tout en continuant à l'exclure en ce qui concerne le droit à la vie familiale³⁰⁴⁸. Cette distinction est compréhensible, bien qu'en deçà sans doute des implications de la jurisprudence européenne.

1128. D'une part, elle tient compte de ce que la nationalité est un élément essentiel de l'identité individuelle et qu'en déchoir un individu constitue une mesure ayant des effets propres sur sa vie privée. Ainsi, le juge « *se libère d'une stricte (et sèche) approche juridique de la nationalité pour reconnaître à celle-ci un caractère de lien charnel et affectif* »³⁰⁴⁹. Elle occulte en revanche les effets que la nationalité est susceptible d'exercer sur la vie familiale, ce qui n'est

Paul LAGARDE, Rev. crit. DIP, 2015, p. 115 ; note Bertrand PAUVERT, AJDA, 2015, p. 1000 ; note Patrice SPINOSI, JCP G, 2015, n° 5, p. 190.

³⁰⁴⁵ Cour EDH, 4^e, 12 janv. 1999, *Karashev c. Finlande*, n° 31414/96.

³⁰⁴⁶ Cour EDH, 3^e, 17 mars 2005, *Kuduzović c. Slovénie*, n° 60723/00 ; Cour EDH, 3^e, 11 juill. 2006, *Savoia et Bounegru c. Italie*, n° 8407/05 ; Cour EDH, 4^e, 11 oct. 2011, *Genovese c. Malte*, n° 53124/09 ; obs. Mathieu ROUILLARD, AJ fam., 2011, p. 551 ; note Fabien MARCHADIER, Rev. crit. DIP, 2012, p. 61.

³⁰⁴⁷ Cour EDH, 4^e, 21 juin 2016, *Ramadan c. Malte*, n° 76136/12.

³⁰⁴⁸ CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, Rec., p. 231 ; concl. Xavier DOMINO, AJDA, 2016, p. 1758 ; note Frédéric DIEU, Constitutions, 2016, p. 404 ; note Gweltaz ÉVEILLARD, DA, 2016, n° 12, comm. n° 61 ; note Jules LEPOUTRE, RFDA, 2016, p. 1188 ; CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. A.*, n° 394350 ; CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. E.*, n° 394352 ; CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. G.*, n° 394354 ; CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. C.*, n° 394356.

³⁰⁴⁹ Frédéric DIEU, « Le contentieux de la déchéance de nationalité devant le Conseil d'État », Constitutions, 2016, p. 404.

guère surprenant. Certes, il ne saurait être soutenu que ces deux éléments sont parfaitement étanches : dès lors que la famille « *constitue un groupe solidaire, la possession d'une même nationalité par chacun de ses membres peut apparaître comme un facteur d'unité et d'homogénéité* »³⁰⁵⁰. Malgré tout, le déroulement normal de la vie familiale tient certainement plus, en droit, à l'existence d'une vie commune, qui relève plutôt d'une question de droit au séjour, que d'une nationalité partagée, qui conduirait sans doute le juge à s'aventurer trop loin dans l'appréciation d'éléments d'ordre affectif. La conception nouvelle du juge administratif apparaît ainsi comme une position équilibrée, qui permet de mieux saisir les conséquences de la déchéance de nationalité sans l'assujettir au respect d'exigences qu'elle ne met pas directement en jeu et qui pourront toujours, le cas échéant, être ultérieurement vérifiées.

1129. D'autre part, il faut bien admettre qu'elle n'est « *pas à l'unisson* »³⁰⁵¹ avec le champ reconnu à l'article 8 par la Cour EDH en la matière. La jurisprudence précédemment évoquée n'opère en effet aucune distinction entre les deux branches de l'article et soumet pareillement les conséquences des décisions relatives à la nationalité au respect de la vie privée et de la vie familiale. Dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle de 2015, l'assemblée générale du Conseil d'État a d'ailleurs reconnu qu'« *un refus d'accorder une nationalité ou une déchéance de nationalité peut, dans certains cas, exercer un impact négatif sur la vie privée ou familiale et conduire à une violation de cet article 8* »³⁰⁵². Il reste cependant peu probable que cette légère distorsion jurisprudentielle puisse aboutir à la condamnation de la France, compte tenu de la protection dont les stipulations de l'article 8 font l'objet par ailleurs. Elle n'a en tout cas pas empêché la Cour de conforter la solution du juge administratif dans les cinq affaires de 2016³⁰⁵³.

³⁰⁵⁰ Fabien **MARCHADIER**, « L'attribution de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme », *Rev. crit. DIP*, 2012, p. 61.

³⁰⁵¹ Jules **LEPOUTRE**, « Déchéance de nationalité : après le débat constitutionnel, le temps contentieux », *RFDA*, 2016, p. 1188.

³⁰⁵² **CE**, ass., 11 déc. 2015, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation*, n° 390866, p. 3 ; note Anne-Marie **LE POURHIET**, *Constitutions*, 2016, p. 243.

³⁰⁵³ **Cour EDH**, 5^e, 25 juin 2020, *Ghoumid et autres c. France*, n° 52273/16 ; note Paul **LAGARDE**, *Rev. crit. DIP*, 2021, p. 93.

1130. Du reste, la reconnaissance de l'opérance du moyen tiré du droit à la vie privée ne bouleverse pas l'équilibre du régime de la déchéance. Là encore, les conditions légales drastiques d'une telle mesure doivent conduire à relativiser la portée du contrôle de proportionnalité : comme le rapporteur public l'indiquait au Conseil, « *dès lors que les motifs pouvant justifier un décret de déchéance de nationalité sont des cas de condamnation pénale pour hypothèses très graves, seules des hypothèses dans lesquelles des quantum de sanction retenus seraient faibles pourraient être de nature à alléger le très lourd plateau des motifs justifiant la mesure* »³⁰⁵⁴. De fait, aucun décret de déchéance de nationalité n'a été annulé sur ce fondement en dépit, parfois, d'une « *réelle hésitation* »³⁰⁵⁵ du juge. Il est vrai que la nouvelle jurisprudence a surtout été mobilisée dans des affaires de terrorisme qui n'invitent certainement pas aux solutions les plus nuancées. En définitive, nul ne pourra regretter un progrès du droit aussi indolore, qui parvient à assurer une coexistence plus harmonieuse des principes et intérêts en présence sans que l'administration risque trop d'en déplorer les effets concrets.

1131. Assez logiquement, le contrôle normal de l'adéquation de la décision aux faits a été étendue au retrait d'un décret portant acquisition, naturalisation ou réintégration³⁰⁵⁶, ce qui devrait pouvoir conduire à des solutions plus balancées. Le Conseil d'État a pour le moment refusé de retenir une atteinte disproportionnée à propos d'un individu en relation avec une mouvance djihadiste et ayant cherché à rejoindre la Syrie³⁰⁵⁷ ou, ce qui est moins évident, au sujet d'une requérante qui avait dissimulé à l'administration la conclusion d'une union coutumière à l'étranger³⁰⁵⁸.

1132. Contrôle de cassation. – Le Conseil d'État, juge de cassation, a choisi, dans une décision de section *Ministre de l'Intérieur* du 11 juin 1999³⁰⁵⁹,

³⁰⁵⁴ Xavier **DOMINO**, « Contrôle du juge sur les mesures de déchéance de nationalité », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, *Rec.*, p. 231, *AJDA*, 2016, p. 1758.

³⁰⁵⁵ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 31 déc. 2020, *M. B.*, n° 436689, inédites.

³⁰⁵⁶ **CE**, 2^e et 7^e, 19 juill. 2017, *M. Benali*, n° 405897, *Rec.*, tab., p. 602.

³⁰⁵⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 19 juill. 2017, *M. Benali*, n° 405897, *Rec.*, tab., p. 602.

³⁰⁵⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 13 mars 2020, *Mme El Hage Mahmoud*, n° 429022, *Rec.*, tab., p. 734 ; chron. Cécile **BARROIS DE SARIGNY**, *Gaz. pal.*, 12 mai 2020, n° 18, p. 29.

³⁰⁵⁹ **CE**, sect., 11 juin 1999, *Ministre de l'Intérieur*, n° 185545, *Rec.*, p. 176 ; chron. Pascale **FOMBEUR**, *Mattias GUYOMAR*, *AJDA*, 1999, p. 789.

d'exercer un contrôle de la qualification juridique à propos de l'atteinte au droit à la vie familiale de l'étranger. Rendue aux conclusions contraires de M. Edmond Honorat, qui estimait que l'examen de la proportionnalité de l'expulsion d'un étranger par rapport à l'atteinte au droit au respect de sa vie familiale faisait intervenir des données de fait que les juridictions subordonnées pouvaient souverainement apprécier – d'autant mieux que leur jurisprudence pouvait aisément être orientée par le prisme de l'erreur de droit –, cette décision s'inscrit dans un mouvement général d'abandon du contrôle de la dénaturation dans les matières soumises à un contrôle de proportionnalité ; mouvement initié dans le contentieux de l'expropriation³⁰⁶⁰. Les justifications de ce choix reposent pour l'essentiel sur le souci de ne pas laisser se morceler la jurisprudence administrative sur une question aussi récurrente, *a fortiori* lorsque sont en jeu des stipulations conventionnelles qui, en l'absence d'un contrôle exigeant du juge de cassation, conduiraient à ce que « *ce soit une juridiction internationale qui assure l'unification de la jurisprudence* »³⁰⁶¹. Il en va de même lorsque le respect de la vie privée et familiale n'est pas fondé sur les stipulations de la Convention EDH mais sur celles de l'accord franco-algérien de 1968³⁰⁶².

1133. Constitue ainsi une erreur de qualification juridique le fait d'avoir considéré que l'expulsion d'un étranger condamné à plus de quatre ans d'emprisonnement pour trafic de stupéfiants ne portait pas une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie familiale normale alors que la totalité de sa famille réside en France, y compris ses trois enfants mineurs³⁰⁶³.

³⁰⁶⁰ **CE**, sect., 3 juill. 1998, *Salva-Couderv*, n° 172736, Rec., p. 292 ; concl. Patrick **HUBERT**, RFDA, 1999, p. 112 ; note Antoine **BOURREL**, RFDA, 1999, p. 124 ; chron. Pascale **FOMBEUR**, Fabien **RAYNAUD**, AJDA, 1998, p. 847 ; note René **HOSTIOU**, D., 1999, jur., p. 101 ; note Jacqueline **MORAND-DEVILLER**, LPA, 11 juin 1999, n° 116, p. 15.

³⁰⁶¹ Pascale **FOMBEUR**, Mattias **GUYOMAR**, « Domaines respectifs de l'appréciation souveraine des juges du fond et de la qualification juridique », AJDA, 1999, p. 789.

³⁰⁶² **CE**, 2^e et 7^e, 26 oct. 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mesbah*, n° 299680, Rec., tab., p. 991.

³⁰⁶³ **CE**, 1^{re} et 6^e, 23 avr. 2009, *Aguemon*, n° 297638, Rec., tab., p. 785 ; note Urbain **NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ**, JCP G, 2009, n° 174.

2. Une évolution temporisée en matière d'exposition à des traitements inhumains et dégradants

1134. Le contrôle de l'adéquation des décisions aux faits ne se limite pas au droit à la vie privée et familiale. De nombreux droits fondamentaux sont saisis à travers la notion de situation personnelle de l'étranger. C'est le cas par exemple du droit de circuler librement promu par l'article 2 du protocole 4 de la Convention EDH, auquel une décision d'éloignement ne doit pas porter d'atteinte disproportionnée³⁰⁶⁴. L'examen de cette dimension du contrôle offre un panorama composite qui, comme d'autres, est rétif à la systématisation. Au sein de cet ensemble de droits fondamentaux, il en est toutefois un qui se détache par l'importance de ses enjeux et la place qu'il occupe dans les contentieux des étrangers : la prohibition des traitements inhumains et dégradants. Celle-ci se décline en deux ensembles principaux qui regroupent les risques de violence d'une part et les risques liés à une maladie, d'autre part.

1135. Risques de violence. – Lorsqu'il conteste la décision fixant la destination d'une mesure d'éloignement, l'étranger peut se prévaloir des risques qu'il encourrait en cas de retour dans ce pays. En dépit des similitudes évidentes que la question entretient avec le droit d'asile, c'est bien à un nouvel examen que doit procéder l'administration, qui ne peut se réfugier derrière l'éventuelle appréciation de l'OFPRA ou de la Cour nationale du droit d'asile. Le Conseil d'État considère en effet qu'il appartient à « *l'autorité administrative chargée de prendre la décision fixant le pays de renvoi d'un étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou de reconduite à la frontière de s'assurer, sous le contrôle du juge, [...] que les mesures qu'elle prend n'exposent pas l'étranger à des risques sérieux pour sa liberté ou son intégrité physique, non plus qu'à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »³⁰⁶⁵.

1136. État de santé. – L'extension du contrôle normal sur les conséquences de la décision sur la situation personnelle de l'étranger est assez tardive. La mise en place d'un contrôle normal des conséquences sur

³⁰⁶⁴ CE, 1^{re} et 10^e, 19 juin 1992, *Adjim*, n° 114605, Rec., tab., p. 975.

³⁰⁶⁵ CE, 7^e et 10^e, 4 nov. 1996, *Préfet du Val-d'Oise c. Aydin*, n° 159531, Rec., p. 435.

le seul droit à la vie familiale conduisait à instaurer une discordance dans le degré de contrôle opéré. Il a pu être proposé de « *transform[er] le contrôle de l'atteinte à la situation personnelle en contrôle de l'atteinte à la vie privée* »³⁰⁶⁶ pour le placer dans le champ de l'article 8 de la Convention, mais cette solution semble malaisée dès lors que les éléments de la situation personnelle appréciés par le juge excèdent largement le cadre de la vie privée.

1137. La dissonance s'atténue dès 1999, le juge administratif contrôlant l'exacte appréciation des conséquences que peut avoir une mesure d'éloignement sur l'état de santé de l'intéressé³⁰⁶⁷. Il en déduit « *qu'il appartient à l'autorité administrative, lorsqu'elle envisage l'expulsion d'un étranger du territoire national, de vérifier que cette décision ne peut avoir de conséquences exceptionnelles sur l'état de santé de l'intéressé et, en particulier, d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la nature et la gravité des risques qu'entraînerait une éventuelle interruption des traitements suivis en France* »³⁰⁶⁸. Pourtant, encore en 2007, le Conseil d'État jugeait que le refus d'accorder un titre de séjour pour un motif humanitaire ou en raison de circonstances exceptionnelles n'était soumis qu'à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation³⁰⁶⁹.

1138. Extradition et peine capitale. – Le contentieux de l'extradition offre une bonne illustration des hypothèses dans lesquelles le juge administratif examine l'adéquation d'une décision au regard des conséquences qu'elle est susceptible d'avoir sur le requérant. Prenant acte de ce que la peine de mort avait disparu en France et de la ratification du Protocole n° 6 de la Convention EDH – position aujourd'hui renforcée par l'article 66-2 de la Constitution –, le Conseil d'État a décidé, dans une décision de section du 27 février 1987, *Fidan*³⁰⁷⁰, que l'extradition d'un étranger vers un État où il encourt la peine capitale était contraire à l'ordre

³⁰⁶⁶ Hélène **MANCIAUX**, *La mesure administrative de reconduite à la frontière : étude d'un imbroglio juridique*, thèse Bourgogne, 2002, p. 410.

³⁰⁶⁷ **CE**, 7^e et 10^e, 3 nov. 1999, *N'Satou*, n° 200065, Rec., tab., p. 827.

³⁰⁶⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 14 fév. 2007, *Hafed*, n° 281220, Rec., tab., p. 888 ; note Christel **COURNIL**, AJDA, 2007, p. 1135.

³⁰⁶⁹ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 28 nov. 2007, *Mme Zhu*, n° 307036, Rec., p. 454.

³⁰⁷⁰ **CE**, sect., 27 fév. 1987, *Fidan*, n° 78665, Rec., p. 81 ; concl. Jean-Claude **BONICHOT**, D., 1987, jur., p. 305.

public français. Tel n'est pas le cas, en revanche, de la réclusion à perpétuité³⁰⁷¹.

1139. La prohibition de la peine capitale ne fait pas obstacle en toute circonstance à l'extradition, car l'État peut obtenir de son homologue des assurances que l'intéressé ne sera pas mis à mort. L'appréciation de ces assurances constitue naturellement le cœur du débat contentieux, d'autant qu'elle fait l'objet de solutions différentes selon l'État requérant. Ainsi la décision *Fidan* refuse-t-elle l'extradition sollicitée par la Turquie au motif qu'aucune convention ne la lie à la France quant à la peine susceptible d'être prononcée. En revanche, le Conseil d'État a admis l'extradition d'un étranger à destination des États-Unis dans des affaires où l'intéressé devait être jugé pour un crime passible de la peine capitale, compte tenu des assurances obtenues de la part du Gouvernement fédéral que l'intéressé ne serait pas exécuté et de l'engagement du procureur local en charge de l'affaire qu'il ne requerrait pas la peine de mort³⁰⁷². Rien n'interdit par ailleurs l'extradition d'un individu vers un pays où il est parallèlement poursuivi pour une infraction susceptible d'être punie de la peine capitale, dès lors que le principe de spécialité de l'extradition fait obstacle à ce que l'État requérant condamne l'étranger pour des faits différents de ceux pour lesquels l'extradition lui a été accordée³⁰⁷³.

1140. Extradition et conséquences d'une exceptionnelle gravité. – Comme en d'autres domaines, le juge administratif vérifie que l'extradition d'un étranger ne l'expose pas à des conséquences d'une exceptionnelle gravité. Alors que ce contrôle se limite en principe à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation, l'atteinte à la dignité de la personne humaine conduit le juge à exercer un contrôle normal³⁰⁷⁴.

³⁰⁷¹ CE, 2^e et 7^e, 26 juill. 2006, *Otto*, n° 284513, Rec., tab., p. 902.

³⁰⁷² CE, ass., 15 oct. 1993, *Mme Aylor*, n° 144590, Rec., p. 283 ; concl. Christian VIGOUROUX, RFDA, 1993, p. 1166 ; note Daniel CHABANOL, Gaz. pal., 6-8 fév. 1994, n° 37-39, p. 25 ; note Jean CHAPPEZ, JDI, 1994, p. 413 ; note Pierre ESPUGLAS, JCP G, 1994, II., n° 22257 note Henri LABAYLE, RFDA, 1994, p. 21 ; chron. Christine MAUGÜÉ, Laurent TOUVET, AJDA, 1993, p. 848 ; CE, 2^e et 6^e, 8 avr. 1998, *Stacy*, n° 186510, Rec., tab., p. 960.

³⁰⁷³ CE, 2^e et 7^e, 16 fév. 2011, *Arabat-Ziane*, n° 335361, Rec., tab., p. 964.

³⁰⁷⁴ CE, 2^e et 7^e, 3 déc. 2010, *Mme Suder*, n° 334683, Rec., tab., p. 808.

II | La portée du contrôle de l'adéquation de la décision aux faits

1141. La reconnaissance du contrôle de l'adéquation de la décision aux faits constitue naturellement un progrès d'autant plus important qu'elle se conjugue avec un contrôle normal. Elle ouvre toutefois à l'appréciation du juge des éléments très variés, dont la prise en compte détermine grandement la portée réelle de cette évolution. Qu'il s'agisse de l'atteinte à la vie privée et familiale (**A.**) ou du risque pour la santé de l'étranger (**B.**), la portée du contrôle du juge a parfois fluctué mais s'inscrit toujours dans une logique de renforcement.

A | La portée du contrôle de l'atteinte à la vie privée et familiale

1142. Le raisonnement du juge administratif en matière de vie privée et familiale n'a sans doute jamais été mieux présenté que par M. Luc Derepas dans des conclusions qui méritent d'être reproduites *in extenso* sur ce point : « *La jurisprudence abondante qui s'est développée sur cette base fait apparaître que le juge procède en fait non pas à un mais à deux bilans successifs pour déterminer dans quelle mesure une décision de reconduite a ou non des effets proportionnés à ses motifs. Le premier bilan est celui qui permet de déterminer l'atteinte à la vie familiale qui résultera de la mesure. Ceci implique de définir, à « l'actif » de l'étranger en quelque sorte, l'intensité de sa vie familiale en France ; les éléments à prendre en compte sur ce point sont ceux que nous avons déjà évoqués : ancienneté de la présence en France, situation du conjoint au regard du droit français, ancienneté du lien conjugal, nombre d'enfants. Au « passif » de ce premier bilan, on trouve les éléments qui atténueront l'impact de la décision de reconduite sur la vie familiale ; sont pris en compte à ce titre la possibilité pour l'étranger de revenir avec son conjoint et ses enfants dans son pays d'origine, ou encore la possibilité de retourner auprès d'un noyau familial resté dans ce pays. Une fois le bilan entre ces deux postes effectué, on a une idée de l'atteinte potentielle que la mesure portera à la vie familiale ; on doit ensuite confronter cette atteinte aux objectifs de la décision attaquée, qui consistent le plus souvent à assurer le respect des dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers. Et c'est de la comparaison entre l'intensité de l'atteinte à la vie familiale et ces objectifs que dépendra la réponse au moyen* »³⁰⁷⁵. Les solutions dégagées sous l'empire de ces

³⁰⁷⁵ Luc DEREPA, concl. sous CE, sect., 28 déc. 2009, Mme Boudaa épouse Azzi, n° 308231, Rec., p. 530, inédites.

considérations sont empreintes de nuance, qu'il s'agisse d'identifier une atteinte à la vie familiale (1.) ou d'en apprécier la portée (2.).

1. L'identification délicate d'une atteinte à la vie familiale

1143. Exigence d'une vie familiale. – Nul ne s'étonnera que l'étranger doive avant tout se prévaloir d'une vie familiale. Le juge ne relève pas d'erreur d'appréciation lorsque celle-ci est plus ou moins inexistante³⁰⁷⁶, par exemple lorsqu'il est célibataire sans famille à charge³⁰⁷⁷, n'a pas de vie commune avec son conjoint³⁰⁷⁸ ou a perdu tout contact avec son enfant et sa mère³⁰⁷⁹. Il en va de même dès lors que cette vie familiale n'a pas débuté³⁰⁸⁰ ou qu'elle est très récente³⁰⁸¹, voire lorsqu'elle s'achève³⁰⁸². Le décès du conjoint ne permet logiquement pas de prétendre à l'attribution d'un titre de séjour pour un motif familial³⁰⁸³.

1144. Encore la vie familiale doit-elle être de nature à justifier le séjour de l'intéressé, ce qui n'est pas le cas lorsque le conjoint ne dispose lui non plus d'aucun droit de se maintenir sur le territoire national. Le Conseil d'État a ainsi admis la reconduite à la frontière d'une étrangère mariée à un débouté définitif du droit d'asile qui ne se maintenait en France que par le jeu d'autorisations provisoires³⁰⁸⁴. Cette solution est assez logique dès lors que rien n'interdit *a priori* au couple de poursuivre sa vie de famille

³⁰⁷⁶ CE, 2^e et 6^e, 24 janv. 1994, *M'Barki*, n° 127546, Rec., p. 28 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1994, p. 248.

³⁰⁷⁷ CE, 2^e et 6^e, 8 juill. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Debbouza*, n° 103672, Rec., tab., p. 939.

³⁰⁷⁸ CE, prés. sect., 15 mai 1991, *Préfet des Yvelines c. Mme Trébeux*, n° 122041, Rec., tab., p. 942 ; CE, prés. sect., 23 sept. 1992, *Tarbane*, n° 132388, Rec. tab., p. 980.

³⁰⁷⁹ CE, 2^e et 6^e, 14 oct. 1992, *Halladja*, n° 124896, Rec., tab., p. 974.

³⁰⁸⁰ CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet des Yvelines c. Mlle El Azouzi*, n° 143275, Rec., tab., p. 837 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1996, p. 106.

³⁰⁸¹ CE, prés. sect., 29 juin 1992, *Préfet de la Manche c. Ekici*, n° 129279, Rec., tab., p. 979 ; CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Mme Moscato*, n° 155190, Rec., tab., p. 837.

³⁰⁸² CE, prés. sect., 14 fév. 1992, *Préfet du territoire de Belfort c. Sais*, n° 127931, Rec., tab., p. 980.

³⁰⁸³ CE, 2^e et 6^e, 29 juill. 1994, *Mme Arndt*, n° 142775, Rec., tab., p. 944 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1995, p. 181.

³⁰⁸⁴ CE, 2^e et 6^e, 19 janv. 1996, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mme Diallo*, n° 161184, Rec., p. 6 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1996, IV., n° 725

dans le pays dont l'un d'entre eux a la nationalité. Elle est au demeurant parfaitement concordante avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui considère que « *l'article 8 ne saurait s'interpréter comme comportant pour un État contractant l'obligation générale de respecter le choix, par des couples mariés, de leur domicile commun et d'accepter l'installation de conjoints non nationaux dans le pays* »³⁰⁸⁵. En revanche, l'éloignement d'un étranger vers son pays d'origine porte atteinte au droit au respect de sa vie familiale dès lors qu'il est marié à un compatriote qui encourt des risques en cas de retour³⁰⁸⁶.

1145. Une fois le titre de séjour délivré, la rupture de la vie commune permet à l'administration de retirer le titre de séjour. Initialement, l'administration ne pouvait retirer un titre de séjour sur ce motif que si la rupture intervenait dans l'année suivant la délivrance du titre³⁰⁸⁷. Elle dispose désormais de ce pouvoir pendant toute sa durée de validité³⁰⁸⁸. Plusieurs dérogations permettent à l'étranger de conserver le bénéfice de son autorisation en dépit de la fin de sa vie familiale. C'est notamment la situation de la personne dont le conjoint décède³⁰⁸⁹.

1146. Violences conjugales. – C'est également le cas lorsque la relation est rompue à l'initiative de l'étranger en raison des violences conjugales qu'il subissait³⁰⁹⁰. Le caractère exceptionnel de cette règle a d'abord conduit le juge à l'interpréter strictement et à en exclure le bénéfice pour les étrangers soumis à un régime conventionnel³⁰⁹¹, avant d'admettre qu'il

³⁰⁸⁵ **Cour EDH**, plén., 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni* ; n° 9214/80 ; 9473/81 ; 9474/81 ; **Cour EDH**, 19 fév. 1996, *Gül c. Suisse*, n° 23218/94 ; **Cour EDH**, 28 nov. 1996, *Abmut c. Pays-Bas*, n° 21702/93 ; **Cour EDH**, 1^{re}, 14 juin 2011, *Osman c. Danemark*, n° 38058/09 ; **Cour EDH**, GC., 3 oct. 2014, *Jeunesse c. Pays-Bas*, n° 12738/10 ; chron. Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, AJDA, 2015, p. 150 ; **Cour EDH**, GC., 24 mai 2016, *Biao c. Danemark*, n° 38590/10.

³⁰⁸⁶ **CE**, 1^{re} et 6^e, 23 juin 2004, *Mme Kaya*, n° 246827, Rec., tab., p. 723

³⁰⁸⁷ **CE**, 3^e et 8^e, 23 oct. 2002, *Préfet de police c. Mme Kathiravelu, épouse Ratnam*, n° 236568, Rec., p. 344.

³⁰⁸⁸ Article L. 423-3 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-12].

³⁰⁸⁹ Article L. 423-4 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-12].

³⁰⁹⁰ Article L. 423-5 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-12].

³⁰⁹¹ **CAA Paris**, 1^{re}, 3 avr. 2008, *Mme B.*, n° 07PA03996, Rec., tab., p. 767.

restait loisible au préfet de procéder à la régularisation de l'étranger concerné sur ce fondement, son refus étant alors soumis au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation³⁰⁹². Ainsi, si une cour administrative d'appel avait pu juger qu'il appartenait au préfet de rechercher d'autres raisons que la rupture pour fonder sa décision³⁰⁹³, le Conseil d'État a au contraire estimé que l'administration n'était pas tenue de renouveler le titre de séjour de l'étranger s'étant séparé de son conjoint pour ce motif et conservait son entier pouvoir d'appréciation³⁰⁹⁴, ce qui « *relève bien davantage du pouvoir de régularisation dont dispose de manière générale le préfet que d'une situation de compétence liée* »³⁰⁹⁵. En pareil cas, prenant le contre-pied de sa jurisprudence traditionnelle et contre l'avis de son commissaire du gouvernement³⁰⁹⁶, le Conseil d'État a choisi d'exercer un contrôle normal sur l'exercice de ce pouvoir³⁰⁹⁷, ce qui semble devoir l'extraire du champ quasi-discrétionnaire où il semblait renvoyé. Il appartient au juge de s'assurer que le préfet a tenu compte, à la date où il se prononce sur le renouvellement d'un titre délivré sur ce fondement, « *notamment, du délai qui s'est écoulé depuis la cessation de la vie commune et des conséquences qui peuvent encore résulter, à cette date, des violences subies* »³⁰⁹⁸. Ce cas de figure a été étendu au conjoint ayant subi une situation de polygamie³⁰⁹⁹.

1147. Approche extensive de la vie familiale. – Il est possible d'essayer d'établir une sorte de portrait type de la vie familiale protégée par l'article 8 de la Convention, qui pourrait correspondre à « *une personne de nationalité*

³⁰⁹² **CE**, 2^e et 7^e, 30 juin 2016, *Mme Benharrat*, n° 391489, Rec., tab., p. 790 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2017, p. 261.

³⁰⁹³ **CAA** Lyon, 6^e, 12 juill. 2005, *Préfet de la Savoie c. Mme Tida, épouse Berthet- Bongay*, n° 05LY00520, Rec., tab., p. 911.

³⁰⁹⁴ **CE**, 3^e et 8^e, 29 juin 2005, *Mme Atmane*, n° 268896, Rec., tab., p. 914 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2006, p. 155.

³⁰⁹⁵ Olivier **LECUCQ**, « L'attribution d'un titre de séjour pour le conjoint étranger victime de violences conjugales », AJDA, 2006, p. 155.

³⁰⁹⁶ Isabelle **DE SILVA**, « Violences conjugales, refus de titre de séjour et contrôle normal du juge », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 24 mai 2006, *Mme El Kird, épouse Margaillan*, n° 275087, Rec., tab., p. 898, AJDA, 2006, p. 1507.

³⁰⁹⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 24 mai 2006, *Mme El Kird, épouse Margaillan*, n° 275087, Rec., tab., p. 898 ; concl. Isabelle **DE SILVA**, AJDA, 2006, p. 1507.

³⁰⁹⁸ **CE**, 2^e et 7^e, 26 sept. 2014, *Mme El Boukhari*, n° 366041, Rec., tab., p. 699 ; obs. Valérie **AVENA-ROBARDET**, AJ fam., 2014, p. 632 ; obs. Lucienne **ERSTEIN**, JCP A, 2014, n° 43, act. n° 789 ; obs. Gaëlle **MARTI**, JCP A, 2015, n° 23, comm. n° 2173.

³⁰⁹⁹ Article 28 de la **loi n° 2021-1109 du 24 août 2021** confortant le respect des principes de la République.

étrangère installée en France depuis au moins trois ans, dont l'époux est en situation régulière, et qui forme un foyer comprenant des enfants »³¹⁰⁰. Le juge administratif a ainsi pu censurer le refus de titre de séjour opposé à un étranger marié avec une ressortissante française dont il attend un enfant³¹⁰¹. La reconduite à la frontière du conjoint d'une ressortissante étrangère en situation régulière, père de trois enfants, est entachée d'une erreur d'appréciation³¹⁰², *a fortiori* lorsqu'il réside en France depuis son enfance³¹⁰³. L'absence d'enfant n'apparaît d'ailleurs pas rédhibitoire : une commission du séjour peut légalement émettre un avis favorable à la demande de titre de la part d'une étrangère mariée depuis deux ans à un Français³¹⁰⁴.

1148. Ce profil est évidemment loin d'être exhaustif, car la jurisprudence administrative n'a pas hésité à s'extraire de la conception restrictive de la famille retenue par la loi, qui la limitait pour l'essentiel à la famille nucléaire³¹⁰⁵. Après l'avoir écartée dans un premier temps³¹⁰⁶, le Conseil d'État a en effet admis l'existence d'une vie familiale pour un étranger qui, bien que célibataire et sans enfant à charge, était né et avait toujours vécu en France, de même que ses parents et frères et sœurs³¹⁰⁷, position confortée par le droit européen³¹⁰⁸. Ainsi l'arrêté d'expulsion de M. Belgacem est-il annulé au motif qu'il « *n'a aucune attache familiale avec le pays dont il possède la nationalité [et] réside depuis sa naissance en 1958 en France où demeure sa famille composée de douze frères et sœurs dont il a, avec son frère aîné, assumé une partie de la charge à la suite du décès de son père en 1976* »³¹⁰⁹, ce qui est un

³¹⁰⁰ Luc **DEREPAS**, concl. sous **CE**, sect., 28 déc. 2009, *Mme Boudaa épouse Azzi*, n° 308231, Rec., p. 530, inédites.

³¹⁰¹ **CE**, 8^e et 10^e, 13 mai 1992, *Ndoumbe Eboa*, n° 90038, Rec., tab., p. 972 ; note Victor **HAÏM**, LPA, 30 juin 1993, n° 78, p. 38 ; **CE**, prés. sect., 22 fév. 1995, *Weng*, n° 154891, Rec., tab., p. 837.

³¹⁰² **CE**, prés. sect., 31 juill. 1992, *Loko*, n° 133289, Rec., tab., p. 980.

³¹⁰³ **CE**, prés. sect., 15 avr. 1992, *Préfet de la Haute-Loire c. Cifci*, n° 128610, Rec., tab., p. 980.

³¹⁰⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 30 oct. 1996, *Mme Protière*, n° 161342, Rec., tab., p. 936.

³¹⁰⁵ François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, « Les étrangers ont-ils droit au respect de leur vie familiale ? », D., 1992, p. 291.

³¹⁰⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 25 nov. 1991, *Harres*, n° 104914, Rec., tab., p. 939.

³¹⁰⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 30 oct. 1996, *Mohammedi*, n° 148563, Rec., p. 418 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1997, p. 804.

³¹⁰⁸ **Cour EDH**, 18 fév. 1991, *Moustaquim c. Belgique*, n° 12313/86.

³¹⁰⁹ **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RFDA, 1991, p. 497 ; note Philippe **ICARD**, Gaz. pal., 2-4 août 1992, n° 215-217, p. 2 ;

schéma relativement classique dans la jurisprudence³¹¹⁰. La même approche prévaut pour des requérants demeurés à l'étranger auprès d'un grand-parent et qui ont rejoint en France leurs parents et frères et sœurs après son décès³¹¹¹ ou qui ont vécu de manière presque ininterrompue en France avec leur famille depuis leur enfance³¹¹². La présence sur le territoire familial de la totalité de la famille de l'intéressé est d'autant mieux intégrée dans le raisonnement du juge qu'elle caractérise en partie l'absence d'attaches dans le pays d'origine. Tout cela n'exclut pas des solutions plus casuistiques, comme celle rendue à propos d'un étranger né en France, où il a résidé avec sa famille jusqu'à douze ans, qui est ensuite reparti onze ans en Turquie à la suite du décès de sa mère, pays où il n'a plus qu'une belle-mère et une demi-sœur : aucune des conditions ordinairement exigées par la jurisprudence n'est présente mais la particularité du cas a néanmoins conduit le Conseil d'État à annuler l'arrêté de reconduite à la frontière dont il était destinataire³¹¹³.

1149. Bien sûr, ces différentes conceptions de la famille peuvent être amenées à se chevaucher et l'absence de conjoint peut être compensée, pour une mère, par la présence en France de ses parents et une résidence stable en France³¹¹⁴. De même, le juge a déjà reconnu le droit de rester en France d'une femme vivant depuis dix ans avec ses enfants et leur père, malgré la présence à leur domicile de l'épouse de ce dernier³¹¹⁵. Elles

note Philippe **ICARD**, LPA, 25 déc. 1992, n° 155, p. 17 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, AJDA, 1991, p. 551 ; note Xavier **PRÉTOT**, D., 1991, p. 399 ; note Michel **REYDELLET**, LPA, 8 juill. 1991, n° 81, p. 10 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1991, p. 239 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1991, p. 677 ; obs. Nguyen Van **TUONG**, JCP G, 1991, n° 21757.

³¹¹⁰ **CE**, 2^e, 13 mai 1992, *Serend*, n° 70687, Rec., tab., p. 975 ; **CE**, 2^e et 6^e, 10 juin 1994, *Benamar*, n° 127961, Rec., tab., p. 944.

³¹¹¹ **CE**, prés. sect., 26 juill. 1991, *Préfet de la Moselle c. Mlle Hadad*, n° 123507, Rec., tab., p. 942 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1991, p. 695 ; **CE**, prés. sect., 23 juin 1995, *Sylla*, n° 163498, Rec., tab., p. 837 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1996, p. 106.

³¹¹² **CE**, prés. sect., 29 déc. 1993, *Préfet des Yvelines*, n° 142388, Rec., p. 382 ; **CE**, prés. sect., 18 sept. 1996, *Préfet du Val-de-Marne*, n° 158531, Rec., tab., p. 942.

³¹¹³ **CE**, 1^{re} et 2^e, 12 fév. 2003, *Préfet de la Haute-Saône*, n° 248111, Rec., tab., p. 813.

³¹¹⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 22 mai 1992, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Zine Ele Khalma*, n° 106985, Rec., tab., p. 970 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RDP, 1992, p. 1799 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1992, IV., n° 2095.

³¹¹⁵ **CE**, 1^{re} et 6^e, 8 juill. 2005, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c. Mlle Bojang*, n° 265987, Rec., tab., p. 915.

peuvent également se cumuler³¹¹⁶, ce qui rend plus difficile d'admettre qu'il puisse y être porté une atteinte qui soit proportionnée.

1150. Approche assouplie de la vie familiale. – La notion de vie familiale ne se veut pas formaliste. Si le mariage en est évidemment le point cardinal, il ne la résume pas nécessairement et la jurisprudence de la Cour européenne a pu considérer une telle situation constituée nonobstant l'invalidité du mariage, au motif que « *le lien noué ainsi était assez étroit pour entraîner la mise en jeu de l'article 8* »³¹¹⁷. Le Conseil d'État a ainsi censuré une cour administrative d'appel qui n'avait, pour apprécier la durée de six mois de vie commune permettant à un étranger marié de solliciter un visa de long séjour sans avoir à rentrer dans son pays³¹¹⁸, pas tenu compte des périodes antérieures au mariage³¹¹⁹.

1151. Le juge administratif n'hésite cependant pas à hiérarchiser les situations et il est clair qu'il accorde une portée plus modeste au concubinage qu'au mariage. La création du pacte civil de solidarité en 1999 a d'ailleurs conduit le Conseil d'État à en préciser la portée du point de vue du droit au séjour, en jugeant que, si à elle seule, la conclusion d'un PACS avec un ressortissant français ou un étranger résidant régulièrement en France n'emporte pas de plein droit délivrance d'une carte de séjour temporaire, « *un tel contrat constitue cependant pour l'autorité administrative un élément de la situation personnelle de l'intéressé, dont elle doit tenir compte, pour apprécier si un refus de délivrance de la carte de séjour sollicitée par le demandeur, compte tenu de l'ancienneté de la vie commune avec son partenaire, n'entraînerait pas une atteinte excessive à son droit au respect de sa vie privée* »³¹²⁰. Il s'agit là d'une déduction immédiate de la loi, qui prévoit que « *la conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France*

³¹¹⁶ **CE**, prés. sect., 15 juin 1994, *Préfet du Val d'Oise c. Mme Terbah Chelouah*, n° 143462, Rec., tab., p. 947 ; **CE**, 2^e et 6^e, 31 juill. 1996, *Keddar*, n° 149765, Rec., p. 327 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1997, p. 803 ; **CE**, 1^{re} et 2^e, 10 avr. 2002, *Ministre de l'intérieur c. Berhail*, n° 223461, Rec., tab., p. 772.

³¹¹⁷ **Cour EDH**, plén., 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni* ; n° 9214/80 ; 9473/81 ; 9474/81.

³¹¹⁸ Article L. 423-2 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 211-2-1].

³¹¹⁹ **CE**, juge des référés, 26 août 2008, *Razza*, n° 319941, Rec., tab., p. 769.

³¹²⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 29 juin 2001, *Préfet de la Haute-Garonne c. Z.*, n° 224166, Rec., p. 320.

[...] *pour l'obtention d'un titre de séjour* »³¹²¹. Vivement débattue au Parlement, accusée de constituer une « *formidable prime à la fraude sur les règles de l'immigration* »³¹²², cette disposition se borne simplement à anticiper une solution que le juge n'aurait pas manqué de retenir, tant il est évident qu'un tel contrat caractérise un lien familial plus fort que le simple concubinage, pourtant déjà suffisant en lui-même. Elle a pu être remise en cause lors de débats ultérieurs, certains parlementaires estimant notamment que sa rédaction laissait « *un trop grand pouvoir d'appréciation à l'administration* »³¹²³.

1152. La conclusion d'un PACS ne permet d'ailleurs pas à la vie familiale d'être automatiquement caractérisée. Le Conseil d'État a ainsi pu remettre en cause « *l'ancienneté et la stabilité des relations* » d'un étranger « *eu égard notamment à la date à laquelle le pacte civil de solidarité a été conclu [...] et en l'absence d'autre élément probant, nonobstant la production par le requérant d'attestations émanant d'amis* »³¹²⁴. En revanche, le juge a annulé une décision prise à l'encontre d'un ressortissant engagé dans une relation stable depuis quatre ans³¹²⁵ ou deux ans et trois mois³¹²⁶. La stabilité d'une relation ne s'apprécie d'ailleurs pas qu'au regard de la vie commune en France, mais prend également en compte celle ayant eu lieu à l'étranger³¹²⁷, en dépit d'une jurisprudence un temps hésitante³¹²⁸. Il s'agit donc pour l'étranger de justifier « *d'une relation suivie et d'un projet de vie commune avec un citoyen français* »³¹²⁹. A fortiori, le concubinage rend la démonstration de la stabilité plus difficile à réaliser. Le juge administratif estime ainsi non disproportionnée une atteinte à la vie familiale de l'étranger « *compte tenu [notamment] de la courte durée de son concubinage* »³¹³⁰.

³¹²¹ Article 12 de la **loi n° 99-944 du 15 novembre 1999** relative au pacte civil de solidarité.

³¹²² Christine **BOUTIN**, J.O. A.N., 3 déc. 1998, p. 9985.

³¹²³ Robert **BRET**, J.O. Sénat, 10 oct. 2003.

³¹²⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 13 avr. 2005, *Amaan*, n° 268483, Rec., tab., p. 909.

³¹²⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 9 fév. 2004, *Préfet de police c. Dante*, n° 243514, Rec., tab., p. 725.

³¹²⁶ **CE**, 9^e et 10^e, 27 juill. 2005, *Aloui*, n° 257290, Rec., tab., p. 915.

³¹²⁷ **CE**, 1^{re} et 6^e, 24 fév. 2006, *I.*, n° 257927, Rec., p. 88 ; concl. Yann **AGUILA**, AJDA, 2006, p. 824.

³¹²⁸ **CE**, 1^{re} et 2^e, 29 juill. 2002, *GISTI*, n° 231158, Rec., tab., p. 579.

³¹²⁹ **CE**, juge des référés, 15 janv. 2008, *Savic*, n° 311775, Rec., tab., p. 765.

³¹³⁰ **CE**, prés. sect., 12 déc. 2003, *Djaleb*, n° 241225.

1153. Licéité de la vie familiale. – De façon générale, la vie familiale invoquée doit être légitime, ce qui exclut tant les unions clairement illicites, comme la polygamie³¹³¹, que celles simplement réprouvées par le droit, ou qu'il ne promeut en tous cas pas, comme les relations adultérines³¹³². Cette approche, qui n'est pas surprenante, conduit la jurisprudence à censurer les relations artificiellement construites pour échapper à la réglementation du séjour. Cela peut concerner l'adoption³¹³³, mais c'est évidemment le mariage qui constitue le principal pourvoyeur de contentieux de ce point de vue. Dans un important avis *Abibilali*, rendu par la section du contentieux le 9 octobre 1992, le Conseil d'État a considéré que « *si le mariage d'un étranger avec un ressortissant de nationalité française est opposable aux tiers, dès lors qu'il a été célébré et publié [...] et s'impose donc en principe à l'administration tant qu'il n'a pas été dissous ou déclaré nul par le juge judiciaire, il appartient néanmoins au préfet, s'il est établi de façon certaine lors de l'examen d'une demande [de titre de séjour], que le mariage a été contracté dans le but exclusif d'obtenir un titre de séjour, de faire échec à cette fraude et de refuser à l'intéressé, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la carte de résident* »³¹³⁴. Cette solution est parfaitement logique et, d'ailleurs, « *si l'on déniait au préfet le droit de refuser de délivrer la carte de résident, il informerait le procureur de la République de l'existence d'un cas de nullité, l'absence de consentement, et le parquet engagerait alors la procédure conduisant à la nullité du mariage, qui entraînerait retrait de la carte de résident* »³¹³⁵.

³¹³¹ **TA** Dijon, 9 fév. 2006, *M. et Mme Naciri*, n° 0500624, Rec., tab., p. 899.

³¹³² **CE**, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RFDA, 1991, p. 497 ; note Philippe **ICARD**, *Gaz. pal.*, 2-4 août 1992, n° 215-217, p. 2 ; note Philippe **ICARD**, LPA, 25 déc. 1992, n° 155, p. 17 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, AJDA, 1991, p. 551 ; note Xavier **PRÉTOT**, D., 1991, p. 399 ; note Michel **REYDELLET**, LPA, 8 juill. 1991, n° 81, p. 10 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, *Rev. adm.*, 1991, p. 239 ; note Dominique **TURPIN**, *Rev. crit. DIP*, 1991, p. 677 ; obs. Nguyen Van **TUONG**, JCP G, 1991, n° 21757.

³¹³³ **CE**, 2^e et 6^e, 31 juill. 1996, *Ministre de l'Intérieur c. Mlle Biaou*, n° 150504, Rec., p. 329 ; note Denis **ALLAND**, RGDIP, 1997, p. 801.

³¹³⁴ **CE**, sect., avis, 9 oct. 1992, *Abibilali*, n° 137342, Rec., p. 363 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RFDA, 1993, p. 167 ; note Jacqueline **RUBELLIN-DEVICHI**, RFDA, 1993, p. 167 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, LPA, 11 nov. 1992, n° 136, p. 14 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, JDI, 1993, p. 103 ; note Paul **LAGARDE**, *Rev. crit. DIP*, 1993, p. 25 ; note Florence **LAROCHE-GISSEROT**, JCP G, 1993, II, n° 22025 ; note Dominique **MAILLARD DÉGRÈES DU LOÛ**, D., 1993, p. 251 ; chron. Christine **MAUGÛÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1992, p. 794 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1992, IV, n° 2883

³¹³⁵ Jacqueline **RUBELLIN-DEVICHI**, « La justice et les mariages blancs », RFDA, 1993, p. 172.

Au demeurant, elle est tout à fait en accord avec la jurisprudence de la Cour EDH³¹³⁶.

1154. La nature frauduleuse du mariage est parfois évidente, par exemple lorsqu'il est contracté en échange d'une somme d'argent³¹³⁷, *a fortiori* lorsqu'elle est accompagnée de la promesse d'un divorce rapide³¹³⁸. La situation où l'étranger se marie avec une Française pour obtenir la nationalité puis divorce, se remarie et sollicite l'entrée en France de sa nouvelle famille traduit sans surprise une situation frauduleuse³¹³⁹. La jurisprudence exige qu'il soit établi de manière certaine que le mariage avait pour unique objectif de contourner les règles relatives au séjour. À ce titre, si le simple échec de l'union n'est pas, à lui seul, de nature à caractériser une fraude³¹⁴⁰, encore faut-il que les intéressés aient cherché à construire un semblant de relation³¹⁴¹. De même, la différence d'âge entre les époux n'est pas en elle-même de nature à permettre de considérer le mariage comme complaisant³¹⁴², non plus que la brièveté de la relation antérieure³¹⁴³. Les époux doivent cependant s'être rencontrés avant leur union et avoir noué des liens, même épistolaires, ce qui implique normalement de partager une langue commune³¹⁴⁴. L'intention matrimoniale d'un des époux ne suffit pas à écarter la fraude³¹⁴⁵.

1155. Il s'agit donc pour l'essentiel d'une question de preuve, qui est résolue lorsque la juridiction civile a prononcé la nullité du mariage, plaçant alors le préfet en situation de compétence liée pour refuser le titre de séjour afférent³¹⁴⁶. En l'absence de contestation du mariage par l'autorité judiciaire, c'est à l'administration qu'il appartient d'apporter la

³¹³⁶ Cour EDH, 4^e, 19 sept. 2017, *Schembri c. Malte*, n° 66297/13.

³¹³⁷ CE, prés. sect., 2 déc. 1992, *Souab*, n° 135306, Rec., p. 432 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1993, IV., n° 222

³¹³⁸ CE, 7^e et 10^e, 11 déc. 1992, *Arokeum*, n° 95688, Rec., tab., p. 969 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1993, IV., n° 502

³¹³⁹ CE, 2^e et 7^e, 11 avr. 2008, *Mme El Kibel*, n° 305231, Rec., tab., p. 766.

³¹⁴⁰ CE, prés. sect., 3 juin 1994, *Laïb*, n° 142414, Rec., tab., p. 941.

³¹⁴¹ CE, prés. sect., 7 fév. 1994, *Préfet du Haut-Rhin c. Bilgin*, n° 143766, Rec., tab., p. 947.

³¹⁴² CE, 5^e et 7^e, 22 juin 2001, *Mlle Onaaziz*, n° 217453, Rec., p. 280.

³¹⁴³ TA Orléans, 5 fév. 1991, *Monileb*, Rec., p. 619.

³¹⁴⁴ CE, 2^e et 7^e, 23 nov. 2005, *Mme Onur*, n° 246924, Rec., tab., p. 909.

³¹⁴⁵ CE, 1^{re} et 6^e, 16 avr. 2010, *Yıldırım*, n° 324782, Rec., p. 766.

³¹⁴⁶ CE, 2^e et 6^e, 29 avr. 1994, *Tsouli*, n° 132430, Rec., p. 206.

preuve du caractère frauduleux du mariage³¹⁴⁷. La jurisprudence a cependant rappelé qu'il ne lui revenait pas de faire obstacle au mariage autrement qu'en n'en tenant pas compte : ainsi la reconduite à la frontière ordonnée dans le seul but de tenir en échec une union estimée frauduleuse est entachée de détournement de pouvoir³¹⁴⁸.

1156. En dehors de la fraude, il n'appartient cependant pas à l'administration d'exiger un formalisme particulier pour prendre en compte le mariage, comme la transcription d'un mariage étranger sur les registres de l'état civil français³¹⁴⁹, ni d'en apprécier la validité. Le juge administratif a ainsi admis le mariage entre un étranger et une Française mineure au motif qu'il était devenu définitif³¹⁵⁰. L'invalidité du mariage n'entraîne par ailleurs aucune conséquence sur les liens de filiation : le Conseil d'État a pu annuler un refus de visa pour accompagner un enfant mineur visiter son père français, alors même que le mariage n'était pas valable au regard de la loi nationale³¹⁵¹. De façon générale, l'administration n'a pas à porter son appréciation sur l'effectivité d'une relation familiale née d'une adoption³¹⁵².

1157. Notion d'atteinte à la vie familiale. – Logiquement, la jurisprudence exige que la mesure d'éloignement constitue bien une atteinte à la vie familiale, ce qui n'est pas le cas lorsque cette dernière n'est pas interrompue par l'éloignement et peut se poursuivre sans difficulté à l'étranger, notamment lorsque l'individu est fonctionnaire dans son pays d'origine³¹⁵³, y dispose encore d'attaches familiales³¹⁵⁴ ou peut emmener avec lui ses enfants mineurs³¹⁵⁵. De façon très classique en effet, les

³¹⁴⁷ CE, 1^{re} et 6^e, 16 avr. 2010, *Yildirim*, n° 324782, Rec., p. 766.

³¹⁴⁸ CE, 4^e et 6^e, 29 juill. 2002, *Préfet du Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault*, n° 237832, Rec., tab., p. 774.

³¹⁴⁹ CE, 3^e et 5^e, 16 juin 1999, *Préfet de police c. Mme Maliki Souffou*, n° 201052, Rec., tab., p. 828.

³¹⁵⁰ CE, 7^e et 10^e, 4 juin 1999, *Préfet de police c. Drame*, n° 199223, Rec., tab., p. 828.

³¹⁵¹ CE, 1^{re} et 2^e, 15 oct. 2003, *Ramon et Mme Shanmugasundaram*, n° 250921, Rec., tab., p. 805.

³¹⁵² CE, 7^e et 10^e, 8 juin 1998, *Chéa*, n° 183053, Rec., tab., p. 946.

³¹⁵³ CE, 2^e et 6^e, 8 juill. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Faker*, n° 108810, Rec., p. 275.

³¹⁵⁴ CAA Paris, 4^e, 3 mars 1998, *Mlle Tabissi Mouni*, n° 96PA02580, Rec., tab., p. 946.

³¹⁵⁵ CE, 2^e et 6^e, 22 mai 1992, *Mme Larachi*, n° 99475, Rec., p. 203 ; CE, 7^e et 10^e, 29 juill. 1994, *Préfet de la Seine-Maritime*, n° 143866, Rec., tab., p. 946 ; CE, 7^e et 10^e, 29 nov. 1999, *Préfet de police c. Xu*, n° 205642, Rec., tab., p. 829.

enfants ne disposent pas d'un droit au séjour autonome par rapport à celui de leurs parents. La jurisprudence administrative repose donc sur une logique qui n'est pas absurde selon laquelle « *la vocation normale des enfants est de suivre leurs parents* »³¹⁵⁶. Il n'en va réellement autrement que dans le cas particulier où l'enfant est apatride. Cette qualité fait en effet obstacle à ce que l'enfant puisse sans difficulté accompagner ses parents lorsqu'ils sont éloignés. Il en résulte deux hypothèses, dont aucune n'est satisfaisante : soit l'enfant part avec ses parents, auquel cas il perd le bénéfice de l'apatridie, soit il s'en sépare, ce qui porte évidemment une atteinte grave au respect de sa vie familiale. C'est pourquoi le Conseil d'État a considéré que les parents d'un enfant mineur apatride ne pouvaient en principe faire l'objet d'une mesure d'éloignement sans porter atteinte à l'article 8 de la Convention EDH³¹⁵⁷ ou à l'article 31 de la Convention de New-York³¹⁵⁸.

1158. De façon moins intuitive, l'atteinte n'est pas toujours constituée lorsque la vie familiale peut se poursuivre en France. De ce point de vue, les étrangers sont traités différemment selon que leur situation relève ou non de la procédure de regroupement familial. Lorsque ce n'est pas le cas, la circonstance qu'ils n'aient pas, même pendant plusieurs années, sollicité un titre de séjour au titre de leur vie familiale, ne leur interdit pas de se prévaloir ultérieurement de leur droit³¹⁵⁹. En revanche, lorsque le conjoint pouvait solliciter le regroupement familial, la jurisprudence administrative considérait que cela faisait obstacle à ce que la reconduite à la frontière constituât une atteinte disproportionnée à l'article 8 de la Convention EDH³¹⁶⁰. Si le raisonnement qui soutenait cette solution était très orthodoxe, il n'était pas dépourvu de toute coloration kafkaïenne. Certes, le législateur a clairement marqué sa préférence pour la procédure du regroupement familial, qui est de droit commun³¹⁶¹. L'attribution d'un titre

³¹⁵⁶ Didier **CASAS**, concl. sous **CE**, sect., 9 nov. 2007, *Mme C.*, n° 261305, Rec., p. 443, inédites.

³¹⁵⁷ **CE**, sect., 9 nov. 2007, *Mme C.*, n° 261305, Rec., p. 443 ; chron. Julien **BOUCHET**, Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, *AJDA*, 2007, p. 2371.

³¹⁵⁸ Article 31 de la **Convention du 28 septembre 1954** relative au statut des apatrides.

³¹⁵⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 25 juill. 2008, *Dkhichi*, n° 308922, Rec., p. 767.

³¹⁶⁰ **CE**, 1^{re} et 2^e, 30 juin 2000, *Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés*, n° 199336, Rec., p. 260 ; **CE**, 5^e et 7^e, 21 nov. 2001, *Préfet du Val d'Oise c. Fazlul Hoque*, n° 223535, Rec., p. 561.

³¹⁶¹ Articles L. 423-23 et L. 434-6 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-11 7° et L. 411-6].

de séjour au titre de la vie privée et familiale apparaît de ce point de vue comme purement supplétive. Il n'en était pas moins curieux que le juge déduisît de l'atteinte portée à la vie familiale de l'étranger, suffisamment grave pour qu'il pût ultérieurement bénéficier du regroupement familial, l'absence d'atteinte à sa vie familiale. Ce sentiment s'accroissait lorsque l'on savait que le juge administratif, sauf à quelques exceptions³¹⁶², se bornait à prendre en compte l'éligibilité potentielle de l'étranger au regroupement familial, sans se prononcer sur le fait qu'il pût effectivement y prétendre³¹⁶³. Il s'agissait donc de refuser à un étranger le bénéfice de son droit de mener une vie familiale normale au motif qu'il eût pu, *a priori* mais sans certitude, l'atteindre par le prisme d'une procédure différente.

1159. Une telle position semblait difficilement soutenable. Conscient de cette difficulté et du risque d'inconventionnalité de sa solution, le Conseil d'État l'a amendée en précisant, à l'occasion de l'examen d'une circulaire, qu'elle n'avait « *ni pour objet ni pour effet de priver un étranger susceptible de bénéficier du regroupement familial de se prévaloir, le cas échéant, de l'atteinte disproportionnée que le refus de titre de séjour porterait au respect de sa vie privée et familiale* »³¹⁶⁴, puis en l'abandonnant tout à fait par une décision de section du 28 décembre 2009, *Mme Boudaa épouse Azzi*³¹⁶⁵. Dans ses très claires conclusions, le rapporteur public, M. Luc Derepas, relevait notamment qu'« *une contrainte de procédure, dont l'issue est d'ores et déjà prévisible, ne saurait justifier une atteinte, même limitée, au droit à mener une vie familiale normale lorsque celui-ci est déjà constitué sur le territoire* »³¹⁶⁶. Il faisait par ailleurs valoir que, le regroupement familial ne pouvant être sollicité par les personnes en situation de concubinage, il ne pouvait leur être opposé³¹⁶⁷, ce qui les plaçait paradoxalement dans une situation plus favorable que les couples mariés. Le juge a donc retenu une approche plus souple du problème en

³¹⁶² **CE**, 5^e, 17 mai 2000, *Préfet de la Loire-Atlantique*, n° 205011 ; **CE**, prés. sect., 8 juill. 2005, *Préfet du Rhône*, n° 267664.

³¹⁶³ **CE**, 2^e et 7^e, 30 mai 2005, *Préfet du Val-de-Marne c. Mme Diarra*, n° 260364, Rec., tab., p. 914.

³¹⁶⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 14 déc. 2005, *GISTI*, n° 254934.

³¹⁶⁵ **CE**, sect., 28 déc. 2009, *Mme Boudaa épouse Azzi*, n° 308231, Rec., p. 530 ; note Nicolas **FERRAN**, Serge **SLAMA**, JCP G, 2010, 231 ; note Urbain **NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ**, JCP A, 2010, n° 2092.

³¹⁶⁶ Luc **DEREPAS**, concl. sous **CE**, sect., 28 déc. 2009, *Mme Boudaa épouse Azzi*, n° 308231, Rec., p. 530, inédites.

³¹⁶⁷ **CE**, 8^e, 28 juill. 2004, *Préfet de police*, n° 250680.

considérant que « la circonstance que l'étranger relèverait [...] des catégories ouvrant droit au regroupement familial ne saurait, par elle-même, intervenir dans l'appréciation portée par l'administration sur la gravité de l'atteinte à la situation de l'intéressé ; que cette dernière peut en revanche tenir compte le cas échéant, au titre des buts poursuivis par la mesure d'éloignement, de ce que le ressortissant étranger en cause ne pouvait légalement entrer en France pour y séjourner qu'au seul bénéfice du regroupement familial et qu'il n'a pas respecté cette procédure ». Il s'ensuit que, si la faculté pour le requérant de bénéficier du regroupement familial ne peut plus faire obstacle à ce qu'il puisse se prévaloir de son droit de mener une vie familiale normale, la circonstance qu'il n'ait pas sollicité ce régime à la date de son entrée en France est de nature à minorer l'atteinte portée à ce droit. Il s'agit donc, selon les termes du rapporteur public, d'un « critère de portée à la fois factuelle et morale qui sans exclure l'annulation d'un refus de titre ou d'une reconduite, atténue le constat de l'atteinte à la vie familiale dans le cas d'une installation familiale qui n'a pas respecté la procédure de droit commun »³¹⁶⁸, ce qui constitue un équilibre satisfaisant entre la protection des droits fondamentaux de l'étranger et le respect de la priorité procédurale souhaitée par le législateur.

1160. L'appréciation portée par le juge sur la réalité de l'atteinte à la vie familiale résulte généralement d'une sorte de faisceau d'indices et il est fréquent que les décisions se réfèrent à une pluralité de facteurs concordants plutôt que de se fonder sur un unique élément, même s'il aurait pu, à lui seul, justifier la décision. Ainsi le Conseil d'État a pu rejeter une requête au motif que les relations entretenues avec une Française dataient de seulement quelques mois et que l'intéressé avait conservé des attaches dans son pays d'origine³¹⁶⁹. Bien sûr, c'est surtout pour retenir le caractère disproportionné de l'atteinte portée que les juridictions motivent le plus longuement leurs décisions.

1161. L'atteinte à la vie familiale peut n'être que ponctuelle. C'est par exemple le cas du refus de visa opposé à une étrangère venue garder sa petite-fille pendant l'hospitalisation de son autre petite-fille, laquelle

³¹⁶⁸ Luc **DEREPAS**, concl. sous **CE**, sect., 28 déc. 2009, *Mme Boudaa épouse Azzi*, n° 308231, Rec., p. 530, inédites.

³¹⁶⁹ **CE**, sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c. El Babi*, n° 240267, Rec., p. 479 ; chron. Francis **DONNAT**, Didier **CASAS**, *AJDA*, 2004, p. 202.

nécessitait la présence continue à ses côtés de sa mère³¹⁷⁰. En revanche, une simple visite familiale ne justifie pas à elle seule la délivrance d'un visa³¹⁷¹.

2. Le contrôle de la portée de l'atteinte à la vie familiale

1162. Atteinte disproportionnée. – L'existence d'une atteinte au droit tiré de l'article 8 de la Convention n'entraîne l'annulation de la mesure que si elle apparaît disproportionnée par rapport au but poursuivi par l'administration. Le juge met ainsi en balance la consistance de la vie familiale et l'intensité de l'atteinte qui lui est portée avec les motifs de la décision³¹⁷². Cette opération ne se manifeste pas toujours aussi explicitement. En particulier, lorsque la décision est fondée sur la seule irrégularité du séjour, le juge n'exprime pas toujours sa mise en rapport avec l'atteinte à la vie familiale et se borne généralement à caractériser cette dernière. Il est vrai que l'irrégularité du séjour apparaît comme une situation relativement monolithique, qui connaît peu de degrés différents d'intensité. Tout au plus, il est possible de distinguer entre l'étranger en situation régulière qui n'a pas obtenu le renouvellement de son titre de séjour et celui qui n'a jamais été autorisé à entrer ou à demeurer sur le territoire national³¹⁷³, mais cette différence se traduit surtout par une variation du régime contentieux de la décision.

1163. En revanche, lorsque la mesure contestée est fondée sur la menace à l'ordre public que représente la présence de l'étranger en France, la jurisprudence marque davantage les nuances que recouvre cette notion et distingue selon les comportements à l'origine de cette qualification. Naturellement, la commission des infractions les plus graves condamne inévitablement la vie familiale de l'étranger. Ainsi de l'étranger qui se marie avec une Française, dont il attend un enfant, mais qui, puni de neuf ans

³¹⁷⁰ CE, 4^e et 6^e, 21 avr. 2000, *Mme Bencheikh*, n° 207266, Rec., tab., p. 1030.

³¹⁷¹ CE, 5^e et 7^e, 19 fév. 2001, *Aouichi*, n° 210877, Rec., p. 77.

³¹⁷² CE, sect., 10 avr. 1992, *Marzini*, n° 120573, Rec., p. 155 ; concl. Martine DENIS-LINDON, RFDA, 1993, p. 541 ; chron. Thibaut CÉLÉRIER, LPA, 8 juill. 1992, n° 82, p. 14 ; chron. Christine MAUGÜÉ, Rémy SCHWARTZ, AJDA, 1002, p. 332 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1992, IV., n° 1769 ; note Hélène RUIZ-FABRI, Rev. adm., 1992, p. 416.

³¹⁷³ CE, 9^e et 10^e, 12 janv. 2007, *Diallo*, n° 265932, Rec., p. 886.

d'emprisonnement, est expulsé et revient irrégulièrement puis commet une agression à main armée pour laquelle il est condamné à dix ans de réclusion criminelle³¹⁷⁴. De façon générale, la vie familiale est tenue en échec par la menace à l'ordre public que représente la commission de crimes, grand banditisme³¹⁷⁵, viol³¹⁷⁶, ou des délits les plus sévèrement réprimés, comme la participation de l'intéressé à un trafic de drogue³¹⁷⁷. De même, la circonstance que l'étranger ne dispose d'aucune attache dans son pays d'origine et que sa famille réside en France ne fait pas obstacle à son éloignement à l'expiration de sa condamnation pour attentat à la pudeur avec violence en réunion et vol avec violence³¹⁷⁸. *A fortiori*, la multiplication d'infractions de cette nature condamne l'étranger en dépit de l'intensité de sa vie familiale³¹⁷⁹.

1164. En revanche, des infractions plus légères ou lointaines peuvent conduire le juge à faire prévaloir la protection de la vie familiale de l'étranger. C'est le cas par exemple de l'étranger vivant en France avec sa famille depuis 1971 et condamné pour divers vols en 1977³¹⁸⁰, ou de celui coupable, quatre ans avant de demander un visa pour rejoindre son épouse, d'usage de faux documents³¹⁸¹. En particulier, les manœuvres frauduleuses de l'intéressé ne dispensent pas l'administration de prendre en considération la vie familiale qui aurait pu naître de leur fait³¹⁸². L'expulsion d'un étranger condamné à six reprises pour vols avec violence, violences volontaires et outrage porte une atteinte disproportionnée à son

³¹⁷⁴ **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Minin*, n° 76945, Rec., p. 156 ; concl. Martine **DENIS-LINDON**, RFDA, 1993, p. 541 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, LPA, 8 juill. 1992, n° 82, p. 14 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1002, p. 332 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1992, IV., n° 1769 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1992, p. 416.

³¹⁷⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 14 fév. 2007, *Aatalla*, n° 288454, Rec., tab., p. 888.

³¹⁷⁶ **CE**, 2^e et 6^e, 3 fév. 1992, *Ministre de l'Intérieur c. El Baied*, n° 107957, Rec., tab., p. 975 ; **CE**, 2^e et 6^e, 23 juin 1993, *Bouchelkia*, n° 127342, Rec., tab., p. 775.

³¹⁷⁷ **CE**, 2^e et 6^e, 13 mars 1992, *Kishore*, n° 124255, Rec., tab., p. 975 ; **CE**, sect., 10 avr. 1992, *Aykan*, n° 75006, Rec., p. 152 ; concl. Martine **DENIS-LINDON**, RFDA, 1993, p. 541 ; chron. Thibaut **CÉLÉRIER**, LPA, 8 juill. 1992, n° 82, p. 13 ; chron. Christine **MAUGÜÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1992, p. 332 ; note Hélène **RUIZ-FABRI**, Rev. adm., 1992, p. 416 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 11992, IV., n° 1933.

³¹⁷⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 3 fév. 1992, *Ministre de l'Intérieur et Belrhalla*, n° 107725, Rec., tab., p. 974.

³¹⁷⁹ **CAA** Lyon, 4^e, 12 fév. 2004, *Mokdad*, n° 99LY02843, Rec., tab., p. 722.

³¹⁸⁰ **CE**, 2^e, 13 mai 1992, *Serend*, n° 70687, Rec., tab., p. 975.

³¹⁸¹ **CE**, 9^e et 10^e, 7 août 2008, *Negba-Fonoda*, n° 289842, Rec., tab., p. 765

³¹⁸² **CE**, 1^{re} et 6^e, 17 oct. 2014, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. M. Barkaoui*, n° 358767, Rec., tab., p. 703.

droit au respect de sa vie familiale dès lors que, arrivé en France à l'âge de deux ans, il y réside avec ses parents et ses frères de nationalité française³¹⁸³.

1165. Enfin, la commission d'actes d'une certaine gravité peut être tenue en échec lorsque les relations entretenues entre la France et l'étranger sont particulièrement fortes. Ainsi, si le Conseil d'État annule l'éloignement d'une personne coupable de travail dissimulé et emploi d'étrangers en situation irrégulière mais vivant en France depuis vingt ans avec son époux et ses enfants, dont certains ont la nationalité française³¹⁸⁴, il l'admet lorsque, en dépit d'un haut degré d'intégration, l'intéressé a certains membres de sa famille sur place³¹⁸⁵. Dans une logique similaire, le juge a déjà annulé l'expulsion d'un individu condamné notamment pour achat et revente de stupéfiants mais ne disposant d'aucune attache avec son pays d'origine et dont presque la totalité de la famille a la nationalité française, dont son enfant et son épouse³¹⁸⁶.

1166. Les motifs susceptibles de faire obstacle à l'entrée en France d'un étranger sans porter atteinte à sa vie familiale sont naturellement plus nombreux. La jurisprudence administrative rappelle systématiquement que l'administration consulaire peut refuser la délivrance d'un visa pour tout motif d'intérêt général³¹⁸⁷. Plus spécifiquement, outre l'évident motif d'ordre public, le Conseil d'État a admis qu'un refus de visa soit fondé sur l'insuffisance des ressources de l'étranger³¹⁸⁸.

³¹⁸³ CE, 1^{re} et 2^e, 30 juill. 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Benbamou*, n° 245346, Rec., tab., p. 810.

³¹⁸⁴ CE, 1^{re} et 6^e, 10 juin 2009, *Mme Zheng*, n° 318898, Rec., tab., p. 783.

³¹⁸⁵ CE, 1^{re} et 6^e, 15 mai 2013, *M. Lai*, n° 344716, Rec., tab., p. 634.

³¹⁸⁶ CE, 4^e et 5^e, 26 mars 2004, *Tabet*, n° 242238, Rec., tab., p. 723.

³¹⁸⁷ CE, 5^e et 7^e, 20 déc. 2000, *Mme Briouel*, n° 210802, Rec., p. 642 ; CE, 5^e et 7^e, 19 fév. 2001, *Aouichi*, n° 210877, Rec., p. 77.

³¹⁸⁸ CE, 1^{re} et 2^e, 30 juin 2000, *Mme Lau*, n° 200897, Rec., tab., p. 1030.

B | La portée du contrôle de l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants.

1167. Les deux ensembles qui peuvent conduire à un traitement inhumain ou dégradant ont toujours été diversement appréciés par la juridiction administrative. Là où le risque de mauvais traitements a toujours fait l'objet d'un contrôle approfondi (1.), l'appréhension des questions médicales par le juge a été nettement moins linéaire (2.).

1. L'examen exigeant de l'absence de risque de traitement inhumains ou dégradants

1168. Violence. – Si elles sont autonomes, les appréciations auxquelles procèdent le juge administratif ordinaire lorsqu'il doit mesurer le risque qu'un étranger soit victime de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour dans son pays ne s'éloignent guère de celles auxquelles se livrent le juge de l'asile.

1169. Persécutions. – Les craintes de persécutions sont en principe saisies par le droit de l'asile et les qualifications auxquelles se livre l'administration sur ce point sont donc entièrement soumises au contrôle de la Cour, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation identique.

1170. C'est par exemple le cas de l'étranger ayant perdu son statut de réfugié mais qui en a conservé la qualité³¹⁸⁹. Tout en demeurant, formellement, un réfugié, il perd le bénéfice du principe de non-refoulement et peut, en conséquence, être expulsé. Lorsqu'elle envisage une telle mesure à l'encontre d'un étranger placé dans cette situation, il appartient à l'administration de se livrer « *un examen approfondi de sa situation personnelle prenant particulièrement en compte cette qualité* »³¹⁹⁰ pour déterminer s'il existe ou non un risque que l'intéressé soit soumis à des traitements inhumains ou dégradants en arrivant dans le pays de destination.

³¹⁸⁹ Voir *infra* n° 1331 et s.

³¹⁹⁰ CE, 2^e et 7^e, 28 mars 2022, *M. M.*, n° 450618, Rec., tab.

2. L'examen fluctuant de l'accès à un traitement médical dans le pays de renvoi

1171. État de santé. – L'appréciation des circonstances exceptionnelles entourant une mesure d'éloignement permet de mieux discerner la portée réelle du contrôle opéré par le juge. Il a d'ailleurs pu à l'occasion être proposé de remplacer la notion de conséquences d'une exceptionnelle gravité par une simple référence à des conséquences graves³¹⁹¹.

1172. La notion de soins appropriés a été diversement appréciée par la jurisprudence.

1173. Contrôle de l'existence du traitement. – Dans un premier temps, le juge administratif se limitait au contrôle de l'existence d'un traitement dans le pays de retour sans se préoccuper de la capacité pour le requérant d'y accéder concrètement. Le moyen tiré de l'impossibilité d'obtenir le traitement indiqué était donc écarté comme inopérant³¹⁹², en dépit des résistances de certaines juridictions du fond³¹⁹³. Cette solution n'était pas réellement satisfaisante en ce qu'elle impliquait un contrôle quelque peu diaphane, suffisamment exigeant pour empêcher l'administration de renvoyer un étranger malade dans un pays où il est absolument certain de trouver la mort mais trop limité pour garantir qu'il ait de réelles chances de survivre à son affection. Le juge administratif opérait donc un simple contrôle de la disponibilité des soins exigés par l'état du patient. De ce point de vue, le traitement peut être d'ordre psychologique³¹⁹⁴ ou consister en un simple suivi de la pathologie³¹⁹⁵.

³¹⁹¹ Olivier **FALORNI**, J.O. A.N., 22 juill. 2015, n° 93, p. 7009.

³¹⁹² **CE**, prés. sect., 7 juill. 2004, *M. Toumi*, n° 261709 ; **CE**, 3^e, 28 sept. 2005, *Préfet de police c. Mme Ngami*, n° 258262 ; **CE**, prés. sect., 28 déc. 2005, *Préfet de police c. Gnali*, n° 275880 ; **CE**, 2^e et 7^e, 13 fév. 2008, *Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c. Antir*, n° 297518, AJDA, 2008, p. 1341.

³¹⁹³ **CAA** Paris, plén., 15 déc. 2006, *Préfet de police c. Jabnoun*, n° 06PA00482, Rec., p. 615 ; note Olivier **LECUCQ**, AJDA, 2007, p. 749 ; **CAA** Paris, 1^{re}, 3 avr. 2008, *Mme Khadidia*, n° 07PA04394.

³¹⁹⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 15 juin 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Baibi*, n° 294881, Rec., tab., p. 991.

³¹⁹⁵ **CE**, 9^e, 6 juin 2003, *Préfet du Val-d'Oise*, n° 249557.

1174. Naturellement, l'appréciation de la disponibilité du traitement dépend directement de la pathologie en cause, qui ne saurait être envisagée de façon abstraite. Ainsi, le Conseil d'État a pu annuler le renvoi d'un ressortissant algérien vers son pays d'origine au regard du lien étroit entre le traumatisme qu'il y a vécu et les troubles psychiatriques qui l'affectent, alors même qu'ils sont, en principe, correctement traités en Algérie³¹⁹⁶. Outre la dimension médicamenteuse du traitement, le juge administratif retient également le caractère particulièrement délicat d'une opération³¹⁹⁷. En revanche, le juge ne pousse pas si loin son contrôle qu'il devrait tenir compte de « *l'importance du lien thérapeutique, basé sur la confiance, qui s'est établi depuis quelques années avec son thérapeute* »³¹⁹⁸.

1175. Contrôle de l'accessibilité du traitement. – Dans un deuxième temps, la jurisprudence a pris en compte le caractère effectif ou non des perspectives de soin, c'est-à-dire leur accessibilité. Dans cette optique, le juge administratif ne se borne pas à une analyse *in abstracto* des pathologies concernées et des traitements disponibles mais s'attache à vérifier que le mal dont souffre l'étranger peut bien, dans les conditions qui sont les siennes, être soigné dans le pays vers lequel il doit être éloigné. Il s'agit donc de vérifier que l'étranger peut effectivement bénéficier des soins appropriés, ce qu'il ne peut pas faire « *soit parce [qu'ils] ne sont pas accessibles à la généralité de la population, eu égard notamment aux coûts du traitement ou à l'absence de modes de prise en charge adaptés, soit parce qu'en dépit de leur accessibilité, des circonstances exceptionnelles tirées des particularités de sa situation personnelle l'empêcheraient d'y accéder effectivement* »³¹⁹⁹.

³¹⁹⁶ CE, 4^e et 5^e, 30 avr. 2009, *Mlle Kadi*, n° 311428, Rec., tab., p. 784.

³¹⁹⁷ CE, 5^e, 11 fév. 2011, *M. A.*, n° 326981.

³¹⁹⁸ CE, 2^e, 16 avr. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 316575.

³¹⁹⁹ CE, sect., 7 avr. 2010, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 301640, Rec., p. 96 ; chron. Damien BOTTEGHI, Sophie-Justine LIÉBER, AJDA, 2010, p. 881 ; note Nicole GUIMEZANES, JCP G, 2010, n° 24, p. 1246 ; obs. Vincent TCHEN, Constitutions, 2010, p. 437 ; CE, sect., 7 avr. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 316625, Rec., p. 94 ; note William BENESSIANO, DA, 2010, n° 8-9, n° 120 ; chron. Damien BOTTEGHI, Sophie-Justine LIÉBER, AJDA, 2010, p. 881 ; note Nicole GUIMEZANES, JCP G, 2010, n° 24, p. 1246 ; obs. Vincent TCHEN, Constitutions, 2010, p. 437.

1176. Il est vrai que le Code évoquait le cas où l'étranger pourrait « *effectivement* bénéficier d'un traitement approprié dans le pays de renvoi »³²⁰⁰. Au-delà du sens littéral de la formulation, sa portée demeurerait incertaine. Cette disposition avait été durement débattue : insérée dans la loi du 24 avril 1997³²⁰¹ au profit d'un amendement de l'opposition, rejeté mais soutenu par certains députés de la majorité, dont le rapporteur, pour « *une question d'humanité* »³²⁰², elle avait finalement été reprise dans un amendement accepté par le Gouvernement au motif qu'elle ne faisait que « *codifie[r] la jurisprudence* »³²⁰³. L'intention du législateur demeurerait pourtant équivoque dès lors que le consensus n'avait été emporté que par la conviction que la nouvelle disposition ne modifierait pas la manière dont l'administration conduisait ses affaires et ne lui imposerait pas de servitudes auxquelles elle n'avait pas déjà consenti. Afin de lever les ambiguïtés entourant la portée de cette disposition, il appartenait donc au Conseil d'État d'identifier la perception qu'avaient les parlementaires de la pratique administrative, qui ne correspond pas nécessairement à la réalité. Dans ses conclusions, M. Mattias Guyomar rappelait que le ministre de l'Intérieur avait indiqué au Parlement que la méthode suivie par son administration consistait à vérifier qu'il y avait, « *dans le pays où serait renvoyé l'individu, des structures sanitaires et sociales permettant la poursuite du traitement* »³²⁰⁴, ce qui laisse entendre que le législateur n'entendait pas se borner au simple examen de la disponibilité du traitement. Le commissaire du gouvernement reprochait d'ailleurs à une telle approche d'être « *factice* »³²⁰⁵ en vidant le contrôle de l'essentiel de sa portée.

1177. Le critère principal faisant obstacle à l'accessibilité du traitement nécessaire est évidemment de nature pécuniaire. Le commissaire du gouvernement invitait d'ailleurs le Conseil à ne pas aller au-delà. Ce n'est

³²⁰⁰ Anciens articles L. 313-11 11°, L. 511-4 10° et L. 521-3 5° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

³²⁰¹ Article 10 de la **loi n° 97-396 du 24 avril 1997** portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

³²⁰² Pierre **MAZEAUD**, J.O. A.N., 20 déc. 1996, p. 8649.

³²⁰³ Jean-Louis **DEBRÉ**, J.O. A.N., 28 fév. 1997, p. 25.

³²⁰⁴ Jean-Louis **DEBRÉ**, J.O. A.N., 20 déc. 1996, p. 8649.

³²⁰⁵ Mattias **GUYOMAR**, concl. sous **CE**, sect., 7 avr. 2010, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 301640, Rec., p. 96 et **CE**, sect., 7 avr. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 316625, Rec., p. 94, inédites.

pas le choix qui ressort des décisions précitées, qui se rapportent également aux circonstances exceptionnelles dont l'intéressé pourrait se prévaloir, ce qui « *autorise la prise en compte, outre des problèmes d'accès géographique, d'autres cas possibles - tensions communautaires ou religieuses, etc* »³²⁰⁶.

1178. La justice administrative a par exemple censuré le renvoi d'un individu souffrant de diabète insulino-dépendant vers la Côte-d'Ivoire au motif que, compte tenu du coût global du traitement et de la faiblesse de ses ressources, il ne pouvait y avoir effectivement accès³²⁰⁷, alors qu'un malade souffrant des mêmes désordres a pu légalement être éloigné vers la Tunisie au regard des programmes d'accès au soin prévus dans ce pays³²⁰⁸. Le Conseil d'État a par exemple retenu le coût élevé d'une opération chirurgicale³²⁰⁹ ou l'absence de revenus de l'étranger³²¹⁰. L'existence d'un système avancé de protection sociale assurant l'accès au traitement nonobstant l'impécuniosité de l'intéressé conduit naturellement à considérer qu'il peut effectivement y disposer d'un traitement approprié³²¹¹. En revanche, la distance entre le domicile de l'étranger et le lieu où les soins peuvent lui être dispensés demeure inopérante pour juger de l'accessibilité du traitement³²¹², bien que le juge ait accepté de contrôler « *l'existence de disparités régionales dans l'offre de soins* »³²¹³.

1179. Retour au contrôle de l'existence du traitement. – Dans un troisième temps, cette jurisprudence favorable aux étrangers malades a été

³²⁰⁶ Damien **BOTTEGHI**, Sophie-Justine **LIÉBER**, « Droit des étrangers malades : de la condition d'accès effectif aux soins dans le pays d'origine ou de renvoi », *AJDA*, 2010, p. 881.

³²⁰⁷ **CE**, sect., 7 avr. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 316625, Rec., p. 94 ; note William **BENESSIANO**, *DA*, 2010, n° 8-9, n° 120 ; chron. Damien **BOTTEGHI**, Sophie-Justine **LIÉBER**, *AJDA*, 2010, p. 881 ; note Nicole **GUIMEZANES**, *JCP G*, 2010, n° 24, p. 1246.

³²⁰⁸ **CE**, sect., 7 avr. 2010, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 301640, Rec., p. 96 ; chron. Damien **BOTTEGHI**, Sophie-Justine **LIÉBER**, *AJDA*, 2010, p. 881 ; note Nicole **GUIMEZANES**, *JCP G*, 2010, n° 24, p. 1246.

³²⁰⁹ **CE**, 4^e, 16 fév. 2011, *Mme A.*, n° 329450.

³²¹⁰ **CE**, 6^e, 16 juill. 2010, *M. A.*, n° 319960.

³²¹¹ **CE**, 9^e et 10^e, 12 mars 2014, *M. Kraloua*, n° 350646, Rec., tab., p. 700 ; obs. Jean-Marc **PASTOR**, *AJDA*, 2014, p. 590.

³²¹² **CE**, 2^e, 3 oct. 2012, *M. B.*, n° 348758.

³²¹³ **CE**, 7^e, 11 juill. 2011, *M. A.*, n° 334634.

écartée par la loi du 16 juin 2011³²¹⁴, qui ne prévoit plus que « *l'absence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle* », sans référence au caractère effectif de ce traitement. Assimilant la jurisprudence du Conseil d'État à une « *interprétation très généreuse [qui] fait peser une obligation déraisonnable au système de santé français* »³²¹⁵, les parlementaires décident, « *dans l'intérêt même de la clarification de la loi* »³²¹⁶, qui n'en demandait peut-être pas tant, de limiter la protection des étrangers gravement malades au cas dans lequel le traitement serait indisponible dans le pays de renvoi. La portée de cette nouvelle disposition ne semble pas clairement définie, les rapporteurs successifs indiquant tantôt qu'elle reviendra à l'intention initiale du législateur, ce qui n'est pas exact, tantôt qu'elle « *ne changera rien* »³²¹⁷.

1180. Cette évolution est très vivement contestée par l'opposition, qui y voit un « *article scélérat* »³²¹⁸, « *parfaitement indigne* »³²¹⁹, et même par certains parlementaires de la majorité pour qui elle constitue « *objectivement une régression* »³²²⁰. L'article est d'ailleurs supprimé par le Sénat en première lecture pour des raisons qui tiennent à la protection de la santé publique comme au manque d'évaluation de son impact³²²¹, puis en commission en deuxième lecture³²²², avant d'être rétabli dans l'hémicycle.

1181. Si l'argument pécuniaire est évidemment le premier à être invoqué, car « *le serment d'Hippocrate n'oblige pas les médecins à soigner tous les malades du*

³²¹⁴ Articles 26, 40 et 70 de la **loi n° 2011-672 du 16 juin 2011** relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

³²¹⁵ Thierry **MARIANI**, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2010, n° 2814, p. 199.

³²¹⁶ Claude **GOASGUEN**, J.O. A.N., 6 oct. 2010, n° 84, p. 6564.

³²¹⁷ Thierry **MARIANI**, J.O. A.N., 6 oct. 2010, n° 84, p. 6566.

³²¹⁸ Noël **MAMÈRE**, J.O. A.N., 6 oct. 2010, n° 84, p. 6563.

³²¹⁹ Pascale **CROZON**, J.O. A.N., 10 mars 2011, n° 22, p. 1650.

³²²⁰ Jean **DIONIS DU SÉJOUR**, J.O. A.N., 6 oct. 2010, n° 84, p. 6564.

³²²¹ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 27 adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 239, p. 108.

³²²² François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 392, p. 38.

monde aux frais du contribuable français »³²²³, c'est la position de la Cour EDH qui est la plus mobilisée pour entériner la position de la majorité. Rappelant, ce qui est trop rarement fait, que « *la Cour européenne des droits de l'homme [...] n'est pas une agence totalitaire incitant les États à tracter les malades* »³²²⁴, les parlementaires s'approprient sa ligne pour appuyer leur réforme. Il est vrai que la jurisprudence européenne est étonnamment permissive de ce point de vue, sans l'être autant que les différents intervenants le soutiennent.

1182. Jurisprudence de la Cour EDH. – Le juge européen considère que la protection offerte aux étrangers par les articles 2 et 3 recouvre également le cas où, malades, leur éloignement conduirait à précipiter leur mort ou à leur faire endurer de graves souffrances. À ce titre, elle prend en compte « *les conditions défavorables* »³²²⁵ dans lesquelles un individu se trouverait dans le pays de renvoi. « *Prudente* »³²²⁶, cette solution n'ouvre pas explicitement la voie à un contrôle de l'accessibilité des traitements mais se borne plutôt à intégrer à l'exigence de disponibilité des éléments extérieurs aux seules considérations thérapeutiques. La ligne suivie par la Cour ressort d'un arrêt de grande chambre fréquemment cité du 27 mai 2008, *N. c. Royaume-Uni*, où elle définit ainsi sa position : « *Les progrès de la médecine et les différences socio-économiques entre les pays font que le niveau de traitement disponible dans l'État contractant et celui existant dans le pays d'origine peuvent varier considérablement. Si la Cour, compte tenu de l'importance fondamentale que revêt l'article 3 dans le système de la Convention, doit continuer de se ménager une certaine souplesse afin d'empêcher l'expulsion dans des cas très exceptionnels, l'article 3 ne fait pas obligation à l'État contractant de pallier lesdites disparités en fournissant des soins de santé gratuits et illimités à tous les étrangers dépourvus du droit de demeurer*

³²²³ Claude **GOASGUEN**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi n° 3161, modifié par le Sénat, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, n° 3180, p. 87.

³²²⁴ Claude **GOASGUEN**, *J.O. A.N.*, 10 mars 2011, n° 22, p. 1652.

³²²⁵ **Cour EDH**, 2 mai 1997, *D. c. Royaume-Uni*, n° 30240/96.

³²²⁶ Damien **BOTTEGHI**, Sophie-Justine **LIÉBER**, « Droit des étrangers malades : de la condition d'accès effectif aux soins dans le pays d'origine ou de renvoi », *AJDA*, 2010, p. 881.

sur son territoire. Conclure le contraire ferait peser une charge trop lourde sur les États contractants »³²²⁷.

1183. Si la décision ne condamne pas la possibilité d'exiger des États qu'ils assurent les soins des étrangers malades, elle la limite donc aux « *cas très exceptionnels* ». Certes, le vocable ne s'éloigne pas tellement de celui retenu par la jurisprudence administrative, mais l'appréciation du caractère exceptionnel des situations par le juge européen apparaît beaucoup plus restrictive que celle qui ressort des décisions du Conseil d'État. Concrètement, la Cour n'a conclu à la violation de l'article 3 que dans le cas d'un étranger en phase terminale du SIDA, « *compte tenu des circonstances très exceptionnelles de l'affaire et des considérations humanitaires impérieuses qui sont en jeu* »³²²⁸, solution reprise par la Commission dans une affaire très similaire³²²⁹. En revanche, les juridictions du Conseil de l'Europe ont rejeté les requêtes à propos d'un malade du SIDA qui n'avait pas encore atteint un stade trop avancé³²³⁰, quand bien même les traitements n'étaient accessibles qu'à un prix extrêmement élevé³²³¹ ou alors que « *leur accès est aléatoire et que la distribution de ces traitements demeure marginale* »³²³². Dans un arrêt *Bensaïd c. Royaume-Uni*³²³³, la violation de l'article 3 a également été exclue dans le cas d'un ressortissant algérien souffrant de schizophrénie « *compte tenu toutefois du seuil élevé fixé par l'article 3* ». La jurisprudence de la Cour la conduit ainsi à rejeter presque systématiquement le grief lié à l'article 3 en dépit de la probabilité très faible que le requérant reçoive les traitements adéquats là où il est envoyé³²³⁴. Il est certain qu'en limitant ses exigences aux étrangers se trouvant à l'article de la mort, le juge européen

³²²⁷ **Cour EDH**, GC., 27 mai 2008, *N. c. Royaume-Uni*, n° 26565/05 ; note François JULIEN-LAFERRIÈRE, RTDH, 2009, p. 261 ; obs. Jean-Pierre MARGUÉNAUD, RTD civ., 2008, p. 643.

³²²⁸ **Cour EDH**, 2 mai 1997, *D. c. Royaume-Uni*, n° 30240/96.

³²²⁹ **Commission EDH**, 8 sept. 1997, *B. B. c. France*, n° 30930/96.

³²³⁰ **Commission EDH**, 29 mai 1998, *Karara c. Finlande*, n° 40900/98 ; **Cour EDH**, 2^e, 24 juin 2003, *Arcila Henao c. Pays-Bas*, n° 13669/03.

³²³¹ **Cour EDH**, 1^{re}, 15 fév. 2000, *S.C.C. c. Suède*, n° 46553/99 ; **Cour EDH**, 4^e, 22 juin 2004, *Ndangoya c. Suède*, n° 17868/03 ; **Cour EDH**, 3^e, 25 nov. 2004, *Amegnigan c. Pays-Bas*, n° 25629/04.

³²³² **Cour EDH**, 2^e, 10 mai 2012, *E. O. c. Italie*, n° 34724/10.

³²³³ **Cour EDH**, 3^e, 6 fév. 2001, *Bensaïd c. Royaume-Uni*, n° 44599/98.

³²³⁴ Par exemple : **Cour EDH**, 5^e, 30 avr. 2013, *Kochieva c. Suède*, n° 75203/12 ; **Cour EDH**, 5^e, 25 nov. 2014, *V. S. c. France*, n° 35226/11 ; **Cour EDH**, 2^e, 7 avr. 2015, *Khachatryan c. Belgique*, n° 72597/10.

ne risquait pas de faire peser sur les États une charge trop lourde ni, surtout, trop durable. Si elle a pu évoluer par la suite³²³⁵, la position de la Cour EDH n'était donc pas très contraignante pour le législateur de 2011.

1184. Il faut cependant relativiser la portée de la jurisprudence européenne sur cette question. D'une part, ce n'est pas sur son fondement que le Conseil d'État a choisi de conférer une portée effective aux dispositions de la loi. De façon constante et, somme toute, logique, les articles 2 et 3 de la Convention EDH ne sont pas opérants à l'encontre d'une décision d'éloignement³²³⁶ mais uniquement à l'égard de celle fixant le pays de destination³²³⁷. D'autre part, surtout, la conception de la Cour ne constitue qu'un seuil minimal d'exigence au-delà duquel il est évidemment possible aux États de se projeter. Cela n'avait d'ailleurs pas échappé aux sénateurs³²³⁸.

1185. Réception par la jurisprudence administrative. – S'il est « *conjugué au conditionnel* »³²³⁹, le contrôle de l'accès à un traitement approprié n'en devient pas totalement abstrait pour autant. La mention de circonstances humanitaires exceptionnelles a en effet été interprétée par le Conseil constitutionnel comme visant « *les situations individuelles qui justifient, nonobstant l'existence d'un traitement approprié dans le pays d'origine ou de renvoi, le maintien sur le territoire français de l'intéressé* »³²⁴⁰. Dès lors, la nouvelle rédaction n'a pas réellement trouvé dans la jurisprudence administrative

³²³⁵ Voir *infra* n° 1188.

³²³⁶ **CE**, 3^e, 31 mai 2000, *Préfet de la Sarthe*, n° 209112 ; **CE**, 9^e, 29 nov. 2002, *Préfet de police c. Faked*, n° 244752 ; **CE**, prés. sect., 16 janv. 2004, *M. X.*, n° 255554.

³²³⁷ **CE**, 9^e et 10^e, 28 juill. 2000, *Sarr*, n° 206525, Rec., tab., p. 1039.

³²³⁸ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 27 adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2011, n° 239, p. 108.

³²³⁹ Éric **MARTINENT**, « La santé des migrants : pour un droit universel », RDSS, 2012, p. 133.

³²⁴⁰ **Cons. const.**, 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, n° 2011-631 DC ; note Patrick **HENRIOT**, *Plein Droit*, 2011, n° 90, p. 29 ; note Lélia **LE FOURN**, Vincent **TCHEN**, *JCP G*, 2011, p. 1414 ; note Anne **LEVADE**, *Constitutions*, 2012, p. 63 ; note Sylvia **PREUSS-LAUSSINOTTE**, *Dictionnaire permanent droit des étrangers*, 2011, n° 202, p. 1 ; note Sylvia **PREUSS-LAUSSINOTTE**, *Dictionnaire permanent droit des étrangers*, 2011, n° 202-1, p. 28-29 chron. Serge **SLAMA**, *RFDC*, 2012, p. 373 ; note Vincent **TCHEN**, *Constitutions*, 2011, p. 581 ; note Vincent **TCHEN**, *DA*, 2011, n° 8-9, p. 24.

l'écho espéré par ses promoteurs. La doctrine cite généralement une ordonnance du 7 mai 2015 dans laquelle le juge semble se contenter d'opérer un contrôle de la disponibilité³²⁴¹, mais il n'est pas certain qu'elle écarte nécessairement l'examen de l'accessibilité du traitement. Sans doute, en jugeant que le traitement d'un étranger atteint de schizophrénie pouvait se poursuivre en Algérie alors que « *si les médicaments délivrés aux patients existent parfois dans les pays d'origine, le traitement psychiatrique doit surtout se comprendre comme un accompagnement global où la stabilité du suivi, la relation spécifique du malade et de ses soignants sont déterminants pour l'équilibre du patient* »³²⁴², la juridiction démontre une conception restrictive de la disponibilité ; encore que cette position doit s'analyser à travers l'office contraint du référé-liberté. Cela ne présume cependant pas du sort qui aurait été fait au moyen tiré de l'inaccessibilité de ce traitement, c'est-à-dire de la difficulté, notamment pécuniaire, à se le procurer. En vérité, aucune décision du Conseil d'État ne procède, sous l'empire de la loi du 16 juin 2011, au revirement de la solution admise en 2010, sans non plus la réitérer. Le considérant de principe semble abandonné et laissé aux juridictions du fond qui, elles, n'hésitent pas toujours à s'inscrire dans une certaine continuité³²⁴³. Plusieurs cours administratives d'appel semblent, en revanche, délaissé le contrôle de l'accessibilité³²⁴⁴. Cette divergence d'interprétation du nouveau texte peut faire songer que le désir de clarification exprimé par le législateur est encore une fois demeuré platonique.

1186. Retour au contrôle de l'accessibilité. – Dans un quatrième, et pour l'instant dernier, temps, le législateur est revenu à la formule antérieure, qu'il a tenu à préciser. La loi du 7 mars 2016 accorde un titre

³²⁴¹ **CE**, juge des référés, 7 mai 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Ould Braham*, n° 389959, Rec., tab., p. 708 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2016, p. 336 ; note Lisa **CARAYON**, RDSS, 2015, p. 843.

³²⁴² Lisa **CARAYON**, « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection », RDSS, 2015, p. 843.

³²⁴³ **CAA** Marseille, 8^e, 15 avril 2014, *M. C.*, n° 12MA03104 ; **CAA** Versailles, 5^e, 23 oct. 2014, *M. B.*, n° 13VE02147 ; **CAA** Paris, 9^e, 5 mars 2015, *Mme B.*, n° 14PA03284 ; **CAA** Bordeaux, 2^e, 2 juin 2015, *M. Onusu*, n° 14BX03291 ; **CAA** Lyon, 4^e, 3 déc. 2015, *M. A.*, n° 15LY00850 ; **CAA** Nancy, 1^{re}, 18 fév. 2016, *M. B.*, n° 15NC01736.

³²⁴⁴ **CAA** Douai, 1^{re}, 27 nov. 2014, *M. C.*, n° 14DA01084 ; **CAA** Nantes, 1^{re}, 8 oct. 2015, *M. C.*, n° 14NT02762.

de séjour « à l'étranger résidant habituellement en France, si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié »³²⁴⁵. Cette disposition, qui vise à ce que « le droit au séjour des étrangers malades soit consolidé »³²⁴⁶, est logiquement répercutée sur le régime de l'éloignement en l'interdisant pour les personnes se trouvant dans cette situation³²⁴⁷. Sa portée est sensiblement proche de celle issue des lois des années 1990, sans coïncider parfaitement.

1187. Bien sûr, l'opposition juge durement la refonte du texte qu'elle avait porté cinq ans plus tôt, qui permettait selon elle « de concilier des nécessités à la fois humanitaires et de régulation de l'immigration »³²⁴⁸. Jugée « inapplicable en pratique »³²⁴⁹ par les sénateurs, la nouvelle rédaction est plus précise en ce qu'elle borne le contrôle de l'effectivité du traitement « à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays » concerné. Elle n'implique donc « pas de se plonger dans la biographie du demandeur, ni de regarder si sa situation pécuniaire ou son origine géographique lui permettent d'avoir accès aux soins – ce serait une mission impossible pour les services –, mais de savoir si son État d'origine est effectivement en mesure de dispenser à ses ressortissants un traitement approprié à cette pathologie »³²⁵⁰.

1188. L'évolution de la loi est heureuse, car elle concorde peu ou prou avec celle de la jurisprudence européenne. Si la position de la Cour EDH était suffisamment restrictive pour ne pas craindre une condamnation de la France à cet égard, son excessive sévérité l'a conduite à devoir s'en écarter lorsqu'elle conduisait à des solutions trop peu défendables³²⁵¹,

³²⁴⁵ Article L. 425-9 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 313-11 11°].

³²⁴⁶ Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 22 juill. 2015, n° 93, p. 6999.

³²⁴⁷ Articles L. 611-3 9° et L. 621-3 5° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-4 10° et L. 521-3 5°].

³²⁴⁸ Guillaume **LARRIVÉ**, J.O. A.N., 22 juill. 2015, n° 93, p. 6999.

³²⁴⁹ François-Noël **BUFFET**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France*, 2015, n° 716, p. 76.

³²⁵⁰ Bernard **CAZENEUVE**, J.O. A.N., 22 juill. 2015, n° 93, p. 7001.

³²⁵¹ **Cour EDH**, 4^e, 16 avr. 2013, *Aswat c. Royaume-Uni*, n° 17299/12.

fragilisant ainsi la cohérence de l'édifice jurisprudentiel. Cette situation, peu satisfaisante, l'a amenée à réexaminer et à affiner son cadre d'analyse dans un arrêt de grande chambre rendu le 13 décembre 2016, *Paposhvili c. Belgique*³²⁵². Le juge européen y affirme que « *l'application de l'article 3 de la Convention aux seules expulsions de personnes se trouvant au seuil de la mort [...] a eu pour effet de priver les étrangers gravement malades ne se trouvant pas dans un état aussi critique du bénéfice de cette disposition* » et que la notion de circonstances exceptionnelles devrait s'entendre comme « *les cas d'éloignement d'une personne gravement malade dans lesquels il y a des motifs sérieux de croire que cette personne, bien que ne courant pas de risque imminent de mourir, ferait face, en raison de l'absence de traitements adéquats dans le pays de destination ou du défaut d'accès à ceux-ci, à un risque réel d'être exposée à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie* ». Il en découle des obligations importantes pour l'État qui rendent peu douteuse l'incompatibilité du régime issu de la loi du 16 juin 2011 avec le droit européen des droits de l'Homme. En particulier, la Cour estime qu'il appartient aux autorités de « *vérifier au cas par cas si les soins généralement disponibles dans l'État de destination sont suffisants et adéquats en pratique pour traiter la maladie dont souffre l'intéressé* » et de « *s'interroger sur la possibilité effective pour l'intéressé d'avoir accès au traitement nécessaire, compte tenu notamment de son coût, de l'existence d'un réseau social et familial et de la distance à parcourir pour accéder aux soins requis* ». Confirmé depuis³²⁵³, cet arrêt constitue un important revirement, même si la Cour parle pudiquement de « *clarification* », par rapport à la position antérieure. En effet, si le seuil de déclenchement de l'article 3 demeure toujours relativement élevé, les exigences pesant sur les États membres sont considérablement réhaussées et impliquent un véritable examen *in concreto* de l'accessibilité du traitement approprié.

1189. La réception de ces évolutions par la jurisprudence administrative n'a pas donné lieu à de profonds bouleversements des solutions déjà apportées. Le Conseil d'État a précisément déterminé la portée de la loi en jugeant qu'il appartenait au juge administratif de « *s'assurer, eu égard à la pathologie de l'intéressé, de l'existence d'un traitement approprié et de sa disponibilité* »

³²⁵² **Cour EDH**, GC., 13 déc. 2016, *Paposhvili c. Belgique*, n° 41738/10 ; chron. Laurence **BURGORGUE-LARSEN**, AJDA, 2017, p. 157.

³²⁵³ **Cour EDH**, GC., 7 déc. 2021, *Savran c. Danemark*, n° 57467/15.

dans des conditions permettant d'y avoir accès »³²⁵⁴. Comme le rapportait Mme Sophie Roussel, « *sans exclure complètement une approche individuelle prenant en compte la situation du demandeur, l'accent est malgré tout plutôt mis sur la capacité de la structure sanitaire à prendre en charge correctement le patient que sur sa situation individuelle* »³²⁵⁵. Certes, comme elle le rappelle, la loi semble davantage prendre en compte l'architecture médicale de l'État de destination plutôt que les particularismes de l'étranger. La dichotomie entre l'objectivité des infrastructures sanitaires et la subjectivité de la situation de l'étranger ne doit cependant pas être surestimée, car le droit européen des droits de l'Homme se place désormais ouvertement dans une perspective casuistique qui condamne toute approche trop détachée des considérations de l'espèce.

1190. En revanche, il est certain que la disponibilité comme l'accessibilité du traitement dans le pays de renvoi doivent s'apprécier intrinsèquement et non être mis en relation avec ceux dont bénéficierait l'étranger s'il demeurait en France. En annulant la mesure d'éloignement qui lui été déférée au motif que, dans le pays de destination, « *l'accès aux soins et la qualité des services de soins ne sont pas comparables aux standards européens* »³²⁵⁶, le juge administratif commet donc une erreur de droit³²⁵⁷. Cette position s'inspire directement de celle retenue par la Cour EDH, qui estime : « *le paramètre de référence n'est pas le niveau de soins existant dans l'État de renvoi ; il ne s'agit pas, en effet, de savoir si les soins dans l'État de destination seront équivalents ou inférieurs à ceux qu'offre le système de santé de l'État de renvoi* »³²⁵⁸. Du reste, elle s'entend parfaitement, car le dispositif de protection des étrangers malades n'a pas pour objet de les faire bénéficier du niveau de prestation proposé en France mais seulement de s'assurer, par ce moyen ou par un autre, que leur éloignement n'aura pas de conséquences d'une exceptionnelle gravité.

³²⁵⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 30 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alam*, n° 449917, Rec., tab., p. 725.

³²⁵⁵ Sophie **ROUSSEL**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 30 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alam*, n° 449917, Rec., tab., p. 725, inédites.

³²⁵⁶ **CAA** Bordeaux, 2^e, 18 déc. 2020, *M. A.*, n° 20BX02193.

³²⁵⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 30 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alam*, n° 449917, Rec., tab., p. 725.

³²⁵⁸ **Cour EDH**, GC., 7 déc. 2021, *Savran c. Danemark*, n° 57467/15.

1191. Dans sa décision du 30 décembre 2021³²⁵⁹, le Conseil d'État a également censuré la cour administrative d'appel pour avoir retenu parmi ses motifs le haut degré de pollution atmosphérique que connaissait le pays de destination. Cette position s'explique par le fait que l'arrêt n'annulait la décision d'éloignement que sur le fondement du Code des étrangers, lequel ne prévoit pas de tels critères de référence et enferme l'analyse de l'administration, donc du juge, dans une approche purement thérapeutique. Elle n'en demeure pas moins discutable pour deux raisons. En premier lieu, comme les conclusions l'admettaient d'ailleurs³²⁶⁰, rien n'interdit de considérer que des facteurs extérieurs à la seule infrastructure médicale puissent caractériser un traitement inhumain ou dégradant. Il est cependant vrai que les juges du fond auraient alors dû fonder leur décision sur l'article 3 de la Convention EDH plutôt que sur la loi. En second lieu, il est des cas où l'environnement extérieur doit conduire à regarder le traitement proposé comme indisponible, car inadapté. Le Conseil l'ayant déjà reconnu³²⁶¹, de même que la CJUE³²⁶², pour des affections psychologiques, il était concevable que ces solutions fussent transposées, au moins en droit, au cas d'espèce, qui concernait un étranger atteint d'une forme grave d'asthme sur laquelle la qualité de l'air a naturellement un effet déterminant.

1192. Logiquement, le renouvellement du titre ainsi obtenu par l'étranger est subordonné à ce qu'il accomplisse avec diligence les actes de soin nécessaires à son état de santé³²⁶³. Certes, la négligence de l'intéressé dans la prise de son traitement ne doit pas automatiquement conduire à considérer qu'il peut être éloigné, mais elle constitue un indice fort en faveur de l'idée que le maintien de l'étranger sur le territoire français ne se justifie plus à ce titre. La nonchalance thérapeutique ne doit ainsi conduire à admettre l'éloignement que « *lorsqu'elle révèle que l'absence de traitement n'expose finalement pas l'intéressé à des conséquences d'une exceptionnelle gravité* »³²⁶⁴.

³²⁵⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 30 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alam*, n° 449917, Rec., tab., p. 725.

³²⁶⁰ Sophie **ROUSSEL**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 30 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alam*, n° 449917, Rec., tab., p. 725, inédites.

³²⁶¹ **CE**, 4^e et 5^e, 30 avr. 2009, *Mlle Kadi*, n° 311428, Rec., tab., p. 784.

³²⁶² **CJUE**, GC., 24 avr. 2018, *MP c. Secretary of State for the Home Department*, n° C-353/16.

³²⁶³ **CE**, 1^{re} et 6^e, 30 déc. 2013, *M. Djenka*, n° 359144, Rec., tab., p. 634.

³²⁶⁴ Suzanne **VON COESTER**, concl. sous **CE**, 1^{re} et 6^e, 30 déc. 2013, *M. Djenka*, n° 359144, Rec., tab., p. 634, inédites.

1193. Contrôle du juge de cassation. – Le Conseil d’État exerce un contrôle de la dénaturation sur la disponibilité³²⁶⁵ comme sur l’accessibilité³²⁶⁶ du traitement pour un étranger malade.

³²⁶⁵ **CE**, 2^e et 7^e, 15 juin 2007, *Ministre d’État, ministre de l’Intérieur et de l’Aménagement du territoire c. Baïbi*, n° 294881, Rec., tab., p. 991.

³²⁶⁶ **CE**, 2^e, 3 oct. 2012, *M. B.*, n° 348758 ; **CE**, 1^{re} et 6^e, 30 déc. 2013, *M. Djenka*, n° 359144, Rec., tab., p. 634.

Conclusion du premier chapitre

1194. L'intensification du contrôle du juge est à l'évidence l'un des principaux marqueurs du renforcement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers. Même les auteurs les plus critiques à l'endroit de la matière reconnaissent les « *progrès sensibles* »³²⁶⁷ réalisés par la jurisprudence administrative. Il serait du reste difficile de les nier tant l'évolution est importante et a radicalement modifié la configuration de ces contentieux.

1195. Il est frappant de constater l'ampleur de la transformation du contrôle du juge, passé en une quinzaine d'année, de 1975 à 1990, d'une absence presque généralisée du contrôle des motifs de fait à un contrôle approfondi tant de la qualification juridique que de l'adéquation de la décision. Ce mouvement, ininterrompu, s'est même poursuivi dans des domaines où le poids de l'État est palpable, comme la délivrance des visas ou la déchéance de nationalité. Or, le renforcement du contrôle opéré sur les actes de l'administration revalorise le rôle du juge comme gardien du principe de légalité : « *la garantie d'une appréciation raisonnable de l'action administrative devient une arme effective contre l'arbitraire administratif* »³²⁶⁸.

1196. Bien sûr, « *la police des étrangers a besoin de souplesse et d'autonomie parce qu'elle est naturellement sollicitée de s'adapter sans cesse à des variations conjoncturelles* »³²⁶⁹, mais l'intensification du contrôle du juge ne prive pas l'administration de toute marge d'appréciation. Le juge administratif ne fait pas des pouvoirs qu'il se reconnaît un usage trop audacieux et sa jurisprudence est rarement critiquée pour son excessive bienveillance à l'égard des étrangers – tout du moins pas sérieusement.

1197. Il est en revanche intéressant de constater que le développement de l'appréciation des faits offre parfois au juge, notamment lorsqu'il statue en faveur de l'étranger, l'occasion de porter un certain jugement de valeur

³²⁶⁷ Danièle **LOCHAK**, *Étrangers : de quel droit ?*, PUF, 1985, p. 222.

³²⁶⁸ Stavroula **KTISTAKI**, *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, thèse Paris I, L.G.D.J., 1991, p. 431.

³²⁶⁹ Jacques **MOURGEON**, « Barbares et métèques », *AJDA*, 1978, p. 246.

sur sa personne. Ainsi peut-on lire qu'un rapporteur public n'a « aucune sorte d'appréciation favorable à l'égard [du requérant] »³²⁷⁰. Bruno Latour rapporte de la même manière la remarque d'un membre du Conseil d'État qui juge qu'un requérant menacé d'expulsion « est quelqu'un de très négatif »³²⁷¹ ou qu'un autre peut aller « se faire pendre ailleurs »³²⁷². Il ne faut pas surestimer ces propos – dont l'occurrence n'est pas mesurable –, mais simplement relever que l'appréciation des faits et du comportement du requérant oblige le juge à composer, notamment dans les contentieux qui mettent en jeu une conception plus traditionnelle de l'ordre public, avec des profils qui n'incitent pas intuitivement à la bienveillance mais qui doivent pourtant trouver leur place dans une protection équilibrée des libertés.

³²⁷⁰ Laurent **DOMINGO**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 28 janv. 2022, *OFPR*, n° 451105, inédites.

³²⁷¹ Bruno **LATOUR**, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, 2^e éd., La Découverte, 2004, p. 156.

³²⁷² Bruno **LATOUR**, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, 2^e éd., La Découverte, 2004, p. 158.

Chapitre II

Le renforcement par l'approfondissement de l'office du juge

1198. Avec la lenteur, l'impuissance du juge administratif a longtemps été le principal reproche à lui être adressé³²⁷³. L'absence de pouvoir d'injonction subordonnait en effet l'efficacité de la justice administrative à la coopération de l'administration. Si l'injonction ne crée pas véritablement de nouvelle obligation pour l'administration en ce qu'elle ne fait qu'explicitement les conséquences nécessaires d'une décision, elle implique pour la personne publique qui voudrait s'y soustraire une confrontation plus frontale avec le juge. Comme pour les référés, la vitesse avec laquelle l'injonction s'est imposée dans le paysage juridictionnel témoigne de l'importance du vide laissé par son absence.

1199. Il serait pourtant erroné de réduire l'évolution de l'office du juge à la possibilité de prononcer une injonction. Son enrichissement procède au contraire d'un renouvellement général des pouvoirs du juge, soit qu'il s'en reconnaisse de nouveaux, soit qu'il précise les contours de ceux qu'il détenait déjà.

1200. L'office du juge de l'excès de pouvoir apparaît à ce point perfectionné qu'il n'a plus guère à voir avec ce qu'il était originellement. Le développement des techniques de contrôle et, surtout, des pouvoirs de contrainte reconnus au juge ont abouti à rehausser l'effet utile de ses décisions (**Section I**).

1201. Ces modifications profondes qui traversent le recours pour excès de pouvoir, n'ont pour le moment pas suffi à conjurer pleinement la

³²⁷³ Jean **RIVERO**, « Le Huron au Palais royal ou réflexion naïves sur le recours pour excès de pouvoir », D., 1962, VI., p. 37 ; Jean **RIVERO**, « Nouveaux propos naïfs d'un Huron sur le contentieux administratif », EDCE, 1979, p. 27 ; Alain **MARION**, « Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens pour y remédier », Pouvoirs, 1988, n° 46, p. 21 ; Franck **MODERNE**, « Étrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? », RFDA, 1990, p. 798.

tentation du plein contentieux, qui a déjà largement essaimé dans les contentieux des étrangers (**Section II**).

SECTION I

LE RENFORCEMENT DE L'OFFICE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR

1202. Si l'office du juge de l'annulation sort renforcé des mutations récentes de la justice administrative (**I.**), il ne saurait être justement apprécié sans envisager celui, complémentaire, du juge de l'exécution (**II.**).

I | L'enrichissement de l'office du juge de l'annulation

1203. Le juge de l'annulation est aujourd'hui, en partie, juge de la régularisation des décisions portées devant lui (**A.**). Cela ne l'a pas empêché de perfectionner ses techniques de contrôle, en particulier dans les contentieux des étrangers où certaines d'entre elles sont particulièrement mobilisées (**B.**).

A | Le développement des techniques de régularisation

1204. La régularisation n'est pas inconnue du juge administratif. Le Conseil d'État, fidèle à l'idée qu'« *une sanction trop rigoureuse équivaut souvent à l'absence de sanction* »³²⁷⁴, a cherché à créer des modes alternatifs de rétablissement de la légalité afin de disposer d'un pouvoir plus mesuré que l'anéantissement de l'acte et d'« *éviter une annulation qui resterait purement théorique* »³²⁷⁵.

1205. Elle emprunte classiquement deux voies : celle de la neutralisation des illégalités (**1.**) et celle de leur substitution (**2.**).

³²⁷⁴ Jean **ROMIEU**, concl. sous **CE**, 31 mai 1907, *Sieur Deplanque c. ville de Nouzon*, n° 16324, Rec., p. 513, GCJA, tome 1, 2015, n° 36, p. 320.

³²⁷⁵ Pierre-Laurent **FRIER**, « Contrôle des motifs », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014, n° 128.

1. La régularisation par la neutralisation

1206. Neutralisation de motifs. – À proprement parler, la neutralisation de motifs ne constitue pas une technique de régularisation. Contrairement aux méthodes suivantes, elle ne vise pas à la réfection d'un acte mais procède simplement d'une approche pragmatique de la légalité voulant que, lorsqu'une décision est fondée sur une pluralité de motifs, seuls les vices affectant ceux qui présentent un caractère déterminant sont de nature à emporter l'annulation. Dit autrement, il s'agit de ne pas tenir compte des motifs qui, bien qu'entachés d'illégalité, sont nettement surabondants³²⁷⁶.

1207. La jurisprudence exige une relative certitude quant au fait de savoir si l'administration aurait ou non pris la même décision en l'absence du motif litigieux. Ainsi, le Conseil d'État, saisi de l'ajournement d'une demande de réintégration, a refusé de procéder à la neutralisation du motif tiré de ce que le mari de la requérante n'avait pas présenté de demande identique³²⁷⁷.

1208. Compétence liée. – L'existence d'une situation de compétence liée a pour effet de régulariser la décision administrative attaquée. Plus exactement, le juge déduit de l'obligation d'agir dans un sens précis l'inopérance de l'ensemble des moyens qui ne s'y rapportent pas³²⁷⁸. Dans cette optique, la compétence liée constitue un moyen de défense que le juge doit relever d'office.

1209. La jurisprudence administrative est traditionnellement prudente dans le maniement de la compétence liée et le droit des étrangers ne fait pas exception de ce point de vue. Il s'agit en effet pour le juge de ne pas promouvoir un traitement automatisé des dossiers par l'administration et de préserver l'examen individuel de la situation des étrangers.

³²⁷⁶ CE, 7 mai 1952, *Époux Wajnyrb*, n° 9246, Rec., p. 226.

³²⁷⁷ CE, 2^e et 6^e, 11 mai 1987, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Mme Tran Quang*, n° 70459, Rec., p. 165 ; concl. Olivier **SCHRAMEK**, RFDA, 1987, p. 625.

³²⁷⁸ CE, 2^e et 6^e, 27 janv. 1997, *Majri*, n° 148086, Rec., tab., p. 853.

1210. Ainsi, si le ministre est tenu de refuser la naturalisation d'un étranger qui ne remplit pas la condition de résidence en France, c'est-à-dire qui n'a pas fixé en France de manière stable le centre de ses intérêts, cette appréciation est soumise au contrôle juridictionnel au travers d'un contrôle normal³²⁷⁹. Ce cas précis a d'ailleurs fait l'objet d'une jurisprudence originale du Conseil d'État, qui a été amené à juger qu'en dépit de l'obligation qui pèse sur l'administration de refuser la naturalisation d'un étranger qui ne résiderait pas en France de manière stable, le requérant pouvait utilement exposer l'ensemble des moyens de légalité externe ou interne qu'il souhaitait³²⁸⁰. Il en va de même de la demande de réintégration d'un étranger en situation irrégulière³²⁸¹.

1211. De façon générale, il appartient à l'administration de prendre en compte « *la durée de la présence du demandeur en France, sa situation familiale et le caractère suffisant et durable des ressources lui permettant de demeurer en France* »³²⁸². Ne réside pas en France l'étranger dont l'essentiel des ressources provient des subsides versés par sa famille³²⁸³, qui y poursuit des études médicales, nonobstant l'exercice de fonctions d'internat à titre temporaire dès lors que les ressources ainsi produites sont précaires³²⁸⁴, ou dont les enfants vivent à l'étranger, nonobstant qu'il demeure lui-même en France depuis vingt ans³²⁸⁵. En revanche, l'absence de résidence est une erreur d'appréciation lorsque l'étranger poursuit des études en France depuis sept

³²⁷⁹ **CE**, sect., 28 fév. 1986, *Akbras*, n° 50277, Rec., p. 54 ; concl. Renaud **DENOIX DE SAINT MARC**, AJDA, 1986, p. 320.

³²⁸⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 19 juill. 2010, *Dinkel*, n° 331013, Rec., tab., p. 767 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2010, p. 2868 ; note Vincent **TCHEN**, DA, 2010, n° 11, comm. n° 145.

³²⁸¹ **CE**, 2^e et 6^e, 15 juin 1987, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. M. et Mme Kermadi*, n° 74289, Rec., p. 216 ; concl. Olivier **SCHRAMEK**, RFDA, 1987, p. 627 ; note **P. L.**, Rev. crit. DIP, 1988, p. 683.

³²⁸² **CE**, 2^e et 7^e, 25 mai 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Mme Metbari*, n° 327922, Rec., tab., p. 767 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **Jault-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2010, p. 2868.

³²⁸³ **CE**, sect., 28 fév. 1986, *Akbras*, n° 50277, Rec., p. 54 ; concl. Renaud **DENOIX DE SAINT MARC**, AJDA, 1986, p. 320.

³²⁸⁴ **CE**, 2^e et 6^e, 14 oct. 1987, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Époux Shabander*, n° 74288, Rec., tab., p. 730.

³²⁸⁵ **CE**, sect., 26 fév. 1988, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Martins*, n° 70584, Rec., p. 88.

ans et y exerce une activité professionnelle³²⁸⁶, lorsqu'il a poursuivi avec succès des études de médecine et réside en France avec son épouse, dont il a eu un enfant né en France, a entrepris des études de spécialisation médicale et exerce des fonctions d'internat qui lui permettent de pourvoir à l'entretien de sa famille³²⁸⁷ ou lorsque les requérants vivent avec leurs enfants dans un appartement qu'ils ont acquis et y ont le centre de leurs intérêts matériels et de leurs liens familiaux, indépendamment du fait que les ressources du foyer proviennent principalement d'honoraires versés à l'intéressé à raison de travaux effectués dans différents pays étrangers³²⁸⁸.

1212. Compte-tenu des possibilités de régularisation, le préfet n'est jamais tenu de procéder à l'éloignement d'un étranger au motif de l'irrégularité de son séjour³²⁸⁹, de l'absence de présentation personnelle³²⁹⁰, ni même d'une peine d'interdiction du territoire, bien qu'il doive alors s'abstenir de prendre toute mesure allant à l'encontre de cette décision³²⁹¹.

1213. Le contentieux des visas s'inspire d'une logique similaire. Le consul peut accorder un visa indépendamment de l'insuffisance des ressources d'un étranger³²⁹². Il lui est en revanche impossible de surmonter une peine d'interdiction du territoire³²⁹³ ou d'un arrêté d'expulsion³²⁹⁴, en dépit d'une jurisprudence initialement contraire³²⁹⁵. La compétence liée s'efface toutefois lorsque l'étranger est dans l'obligation de comparaître personnellement devant une juridiction française³²⁹⁶.

³²⁸⁶ **CE**, 1^{re} et 10^e, 11 juill. 1986, *Mlle Gamska*, n° 61765, Rec., p. 204 ; chron. Michel **AZIBERT**, Martine **DE BOISDEFRE**, *AJDA*, 1986, p. 556.

³²⁸⁷ **CE**, 1^{re} et 10^e, 11 juill. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Époux Prayag*, n° 61720, Rec., tab., p. 530.

³²⁸⁸ **CE**, sect., 28 fév. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Bouhanna*, n° 57464, Rec., p. 53 ; concl. Renaud **DENOIX DE SAINT MARC**, *AJDA*, 1986, p. 320.

³²⁸⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 7 oct. 1991, *Diop*, n° 100639, Rec., tab., p. 934.

³²⁹⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 14 fév. 1996, *Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique c. Mapangou-Malemba*, n° 143852, Rec., tab., p. 936 ; **CAA** Lyon, 2^e, 24 oct. 2000, *Ariba*, n° 97LY00413, Rec. tab., p. 1037.

³²⁹¹ **CE**, sect., 28 juill. 2000, *Préfet de police c. Diagola*, n° 210367, Rec., p. 340.

³²⁹² **CE**, 4^e et 6^e, 20 déc. 2000, *Mme El Abd*, n° 202207, Rec., p. 641.

³²⁹³ **CE**, 4^e et 6^e, 15 nov. 2000, *Amri*, n° 203942, Rec., p. 515.

³²⁹⁴ **CE**, 1^{re} et 6^e, 10 janv. 2007, *Rennou*, n° 277418, Rec., p. 4.

³²⁹⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 25 oct. 2000, *Khlailia*, n° 212311, Rec., p. 459.

³²⁹⁶ **CE**, 1^{re} et 6^e, 6 juin 2007, *Baghdali*, n° 292076, Rec., tab., p. 883 ; concl. Yann **AGUILA**, *LPA*, 26 oct. 2007, n° 215, p. 18.

1214. Lorsqu'elle doit se prononcer sur les risques encourus par un étranger en cas d'éloignement vers un pays spécifique, l'administration n'est pas liée par les appréciations de l'Office ou de la Cour relatives à une demande d'asile³²⁹⁷.

1215. Hypothèse marginale mais qui illustre assez bien le raisonnement du juge administratif, le silence des autorités étrangères sur une demande d'équivalence de permis de conduire ne lie pas la compétence du préfet à l'égard d'un réfugié, ce dernier ne pouvant bien sûr pas compter sur la coopération de son pays d'origine³²⁹⁸.

2. La régularisation par la substitution

1216. Substitution de base légale. – Le juge admet communément de pouvoir remplacer une base légale défectueuse par une autre qui convient mieux à la décision prise et en assure la légalité. Les conditions de la substitution de base légale ont été solennellement rappelées par le Conseil d'État dans sa décision de section du 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c. El Bahi*³²⁹⁹.

1217. D'une part, il est nécessaire que la base légale rétablie n'offre pas à l'étranger le bénéfice de garanties qui ne lui auraient pas été reconnues sous l'empire de la disposition initiale. Dans une décision particulièrement topique, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c. Büyükkocak*³³⁰⁰, le juge a ainsi refusé d'opérer une substitution de base légale à propos d'un arrêté de reconduite à la frontière pris à l'encontre d'un demandeur d'asile admis au séjour. En l'espèce, le préfet souhaitait fonder sa décision sur un retrait d'admission provisoire au séjour³³⁰¹ plutôt que sur la disposition initialement retenue,

³²⁹⁷ CE, 7^e et 10^e, 4 nov. 1996, *Préfet du Val-d'Oise c. Aydin*, n° 159531, Rec., p. 435.

³²⁹⁸ CE, 4^e et 5^e, 14 sept. 2007, *Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c. Duda Mbengoni*, n° 291762, Rec., tab., p. 994.

³²⁹⁹ CE, sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c. El Bahi*, n° 240267, Rec., p. 479 ; chron. Francis DONNAT, Didier CASAS, AJDA, 2004, p. 202.

³³⁰⁰ CE, 5^e et 7^e, 18 déc. 2002, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c. Büyükkocak*, n° 209366, Rec., tab., p. 774.

³³⁰¹ Ancien article 22 I 6° de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

qui concernait l'entrée irrégulière sur le territoire³³⁰². Or, il est clair que le retrait d'une décision d'admission au séjour implique des garanties de procédures plus exigeantes que le simple constat de l'irrégularité du séjour. En revanche, un arrêté de reconduite fondé à tort sur l'entrée irrégulière de l'étranger sur le territoire³³⁰³ n'est pas illégal dès lors qu'il pouvait valablement être pris à la suite d'un refus de titre de séjour³³⁰⁴ et que ces deux procédures offrent le même niveau de garantie³³⁰⁵.

1218. D'autre part, les dispositions substituées doivent conférer à l'administration un pouvoir d'appréciation identique à celui qu'elle a mis en œuvre sur le fondement du texte qu'elle avait retenu de prime abord. Ainsi, le Conseil d'État a refusé de substituer à la base légale originelle des dispositions offrant à l'administration un pouvoir d'appréciation moins étendu. C'est notamment le cas de la décision du préfet qui avait fondé le refus de séjour en qualité de commerçant sur les dispositions, abrogées, du décret du 2 février 1939³³⁰⁶ et souhaitait y substituer la rédaction nouvelle issue du décret du 28 janvier 1998³³⁰⁷ alors que celle-ci conditionnait davantage son pouvoir de refus, notamment à l'appréciation de la viabilité du projet d'entreprise³³⁰⁸.

1219. Si ces critères sont loin d'être nouveaux, l'apport de la décision réside dans la précision du cadre processuel de la substitution de base légale. Le juge administratif considère en effet que cette technique appartient à son office naturel et ne nécessite pas l'intervention spécifique d'une partie. Il s'ensuit qu'il est tenu de procéder à une substitution lorsqu'elle lui permet de régulariser l'acte attaqué³³⁰⁹. En revanche,

³³⁰² Ancien article 22 I 1° de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

³³⁰³ Ancien article 22 I 1° de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

³³⁰⁴ Ancien article 22 I 3° de l'**ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

³³⁰⁵ **CE**, 3^e et 8^e, 29 juin 2005, *Charni*, n° 269125, Rec., tab., p. 913.

³³⁰⁶ **Décret du 2 février 1939** relatif à la délivrance des cartes d'identité de commerçant pour les étrangers.

³³⁰⁷ Article 9 du **décret n° 98-58 du 28 janvier 1998** relatif aux conditions d'attribution de la carte d'identité de commerçant étranger.

³³⁰⁸ **CE**, 1^{re} et 2^e, 14 mars 2003, *Yang Chang Ming*, n° 229020, Rec., tab., p. 807.

³³⁰⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 31 janv. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Nassiri*, n° 367306, Rec., tab., p. 698 ; note Jean-Charles **JOBART**, AJDA, 2014, p. 801.

l'intervention d'office du juge doit le conduire à avertir les parties de son intention et à recueillir leurs observations.

1220. La substitution de base légale est une technique classique à disposition du juge, qu'il a notamment employée dans le contentieux de l'extradition³³¹⁰. La multiplicité des fondements susceptibles de justifier un arrêté de reconduite à la frontière ou une obligation de quitter le territoire français offre naturellement un terrain propice à la substitution de base légale³³¹¹.

1221. Substitution de motifs. – Revenant sur une jurisprudence bien établie³³¹², le Conseil d'État admet, depuis la décision de section rendue le 6 février 2004, *Mme Hallal*³³¹³, que l'administration peut solliciter du juge qu'il procède à une substitution de motifs.

1222. Le caractère assez sclérosé du droit des étrangers, qui procède par listes de motifs spécifiques plutôt que par définitions flottantes, restreint nécessairement l'emploi de la substitution de motifs, qui implique bien souvent d'opérer un changement de base légale. Certains contentieux offrent néanmoins un terrain fertile au développement de cette technique, en particulier celui des visas, qui l'a vue naître.

1223. Bien sûr, il est nécessaire que le motif dont la substitution est demandée permette de justifier légalement l'acte attaqué. Tel n'est pas le cas, à propos d'un refus de visa de long séjour opposé à une demande de visa de court séjour, d'une demande de substitution vers un motif de

³³¹⁰ CE, sect., 9 déc. 1983, *Gasparini*, n° 54382, Rec., p. 495 ; concl. Bruno GENEVOIS, JCP G, 1984, II., n° 20193 ; note Nathalie GRIESBECK, Quot. jur., 29 déc. 1984.

³³¹¹ CE, prés. sect., 15 avr. 1992, *Polat*, n° 130293, Rec., tab., p. 981 ; CE, 3^e et 8^e, 26 fév. 2001, *Mme Fadiadji*, n° 223953, Rec., tab., p. 993 ; CE, 7^e, 27 juill. 2001, *Préfet de police c. Kamdoun*, n° 222201, Rec., tab., p. 993.

³³¹² CE, sect., 23 juill. 1976, *URSSAF du Jura*, n° 96526, Rec., p. 362 ; concl. Philippe DONDOUX, Rev. adm., 1976, p. 607 ; chron. Michèle NAUWELAERS et Laurent FABIUS, AJDA, 1976, p. 416.

³³¹³ CE, sect., 6 fév. 2004, *Mme Hallal*, n° 240560, Rec., p. 48 ; concl. Isabelle DE SILVA, RFDA, 2004, p. 740 ; chron. Didier CASAS, Francis DONNAT, AJDA, 2004, p. 436 ; obs. Pierre-Laurent FRIER, D., 2004, p. 26 ; chron. Christophe GUETTIER, RDP, 2005, p. 530.

nature à fonder un refus de visa de court séjour, dès lors que la décision prise par l'administration n'avait pas cet objet³³¹⁴.

B | Le perfectionnement des techniques d'annulation

1224. Parmi les nombreuses techniques de contrôle qui traversent le droit du procès administratif, l'enchaînement d'actes qui caractérise l'essentiel des contentieux des étrangers conduit à accorder une attention particulière à celles relatives aux relations qu'ils entretiennent, à savoir l'exception d'illégalité (1.) et l'annulation par voie de conséquence (2.).

1. La question permanente de l'exception d'illégalité

1225. Principe. – Dans un important avis de section, rendu le 30 décembre 2013, *Mme Okosun*³³¹⁵, le Conseil d'État a rappelé les conditions dans lesquelles un requérant pouvait exciper de l'illégalité d'un acte pour démontrer celle de la décision qu'il attaque. Était en cause la conséquence de l'annulation d'un refus d'admission provisoire au séjour sur la légalité du refus de séjour et de la mesure d'éloignement adoptés à la suite du rejet non définitif de l'OFPRA.

1226. L'avis précise, de manière tout à fait classique, que l'exception d'illégalité est un moyen qui s'accompagne d'une condition de recevabilité qui lui est propre. En effet, si l'illégalité des actes réglementaires peut être invoquée à tout instant, celle des autres actes ne peut l'être que pour autant qu'ils ne sont pas définitifs. Le moyen est donc enserré dans un délai relativement bref qui peut aisément conduire le juge à l'écarter³³¹⁶. Ce régime de recevabilité du moyen ne s'applique cependant pas lorsque les deux actes – celui attaqué et celui dont l'illégalité est alléguée – font partie

³³¹⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 15 juin 2007, *M. et Mme Djabeur Djezzar*, n° 289612, Rec., tab., p. 882.

³³¹⁵ **CE**, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342 ; concl. Xavier **DOMINO**, RFDA, 2014, p. 76 ; chron. Aurélie **BRETONNEAU**, Jean **LESSI**, AJDA, 2014, p. 222.

³³¹⁶ **CE**, 20 janv. 1950, *Dame Ropnack, épouse Benoit*, n° 98675, Rec., p. 50 ; **CE**, prés. sect., 28 déc. 2001, *M. X.*, n° 228389.

d'une même opération complexe, c'est-à-dire d'une chaîne juridique unique dont chacun des actes litigieux constitue un maillon.

1227. Les difficultés sont encore renforcées lorsque le requérant excipe de l'illégalité d'un acte par ricochet, c'est-à-dire qu'il allègue, contre une première décision, un moyen tiré de l'exception d'illégalité d'une deuxième décision, lui-même tiré de l'illégalité d'une troisième décision. C'est le cas par exemple d'un étranger qui conteste un arrêté de reconduite, fondé sur un refus de titre de séjour qui repose sur un refus d'asile territorial, selon lui illégal. En pareille hypothèse, la recevabilité de la seconde exception d'illégalité est subordonnée à celle de la première³³¹⁷, ce qui constitue une sorte de mise en abîme juridique dont le maniement est évidemment très malaisé.

1228. La principale difficulté tient en effet à ce que, dans les contentieux des étrangers et notamment celui du séjour, les décisions sont surtout individuelles. Il est permis de penser que, puisque l'éloignement fait « *le plus souvent intervenir une multitude de décisions qui forment une sorte d'opération unique et complexe* »³³¹⁸, le juge devrait lui appliquer la théorie du même nom et admettre que le requérant soit recevable à exciper, à l'occasion du recours dirigé contre la décision de reconduite, de l'illégalité des actes intervenus antérieurement, même s'ils sont depuis devenus définitifs. Une telle qualification a paru « *inatteignable* »³³¹⁹ au Conseil d'État tant l'enchevêtrement des décisions s'inscrit en réalité dans une superposition de législations indépendantes plutôt que dans un processus administratif unifié. Ce choix est compréhensible, mais il n'en demeure pas moins regrettable que la complexité inhérente au chevauchement des législations de l'asile et du séjour ne soit pas compensée pour l'étranger par un mécanisme procédural à même de lui éviter les « *chausse-trappes* »³³²⁰ du contentieux administratif.

³³¹⁷ **CE**, 4^e et 5^e, 15 oct. 2004, *Feddal*, n° 253182, Rec., tab., p. 726.

³³¹⁸ Olivier **LECUCQ**, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse Aix-Marseille, 1999, p. 269, n° 462.

³³¹⁹ Xavier **DOMINO**, « Les garanties procédurales et contentieuses du demandeur d'asile », concl. sous **CE**, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342, RFDA, 2014, p. 80.

³³²⁰ Raymond **ODENT**, « Le destin des fins de non-recevoir », in *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à Marcel Waline*, LGDJ, 1974, p. 653.

1229. Le Conseil d'État a ensuite conforté les critères d'opérance de l'exception d'illégalité alléguée à l'encontre d'un acte administratif individuel, en transposant la solution de la décision *Sodemel*³³²¹ aux contentieux des étrangers, c'est-à-dire en unifiant les critères avec ceux applicables aux actes réglementaires. Le moyen n'est donc opérant que si l'acte dont l'illégalité est excipée constitue la base légale de la décision attaquée ou si celle-ci a été prise pour son application. Ces deux critères, plus précis, sont aussi plus restrictifs que la position auparavant adoptée par la jurisprudence, qui avait, par exemple, pu admettre l'opérance de l'exception d'illégalité d'un refus de reconnaissance de la qualité de réfugié au soutien d'une requête dirigée contre un refus de délivrance d'un titre de voyage³³²².

1230. Dans le cas d'espèce, il a jugé que le refus de titre de séjour comme l'OQTF ne pouvaient être considérés comme ayant pour base légale le refus d'admission provisoire au séjour ni comme ayant été pris pour son application. Il s'ensuit que le requérant, après avoir obtenu l'annulation du refus d'admission, ne pourra utilement s'en prévaloir à l'appui de son recours dirigé contre les deux autres décisions.

1231. Il faut noter que le Conseil d'État a depuis consacré une nouvelle forme d'inopérance qui vise les cas où l'illégalité invoquée procède d'un vice de forme ou de procédure. Cette restriction ne s'applique qu'aux hypothèses dans lesquelles l'exception d'illégalité n'est pas contenue dans le temps, c'est-à-dire lorsqu'elle vise un acte réglementaire³³²³ ou, c'est plus

³³²¹ **CE**, sect., 11 juill. 2011, *Société d'équipement du département de Maine-et-Loire Sodemel et ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, n° 320735, Rec., p. 346 ; concl. Delphine **HEDARY**, BJCP, 2011, p. 378 ; note Claude **DEVÈS**, JCP A, 2012, comm. n° 2053 ; note Pascal **DEVILLERS**, Contrats et marchés pub., 2011, n° 10, n° 302 ; note Norbert **FOULQUIER**, AJDA, 2012, p. 449 ; note Laetitia **SANTONI**, Construction urbanisme, 2001, n° 9, p. 27.

³³²² **CE**, sect., 9 nov. 1966, *Sieur Toumbourros*, n° 58903, Rec., p. 593 ; concl. Guy **BRAIBANT**, D., 1967, jur., p. 696.

³³²³ **CE**, ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, Rec., p. 187 ; concl. Aurélie **BRETONNEAU**, RFDA, 2018, p. 649 ; note Angélique **DIZIER**, LPA, 2018, n° 120, p. 4 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, n° 10, comm. n° 45 ; note Clemmy **FRIEDRICH**, JCP A, 2018, comm. n° 2197 ; chron. Charline **NICOLAS**, Sophie **ROUSSEL**, AJDA, 2018, p. 1206 ; note Bertrand **SEILLER**, Gaz. pal., 9 oct. 2018, n° 332, p. 30.

contestable, s'insère dans une opération complexe³³²⁴. Sans s'attarder trop longtemps sur une règle qui n'est pas propre aux contentieux des étrangers, il est possible de remarquer que le choix de l'inopérance ne se justifie pas tout à fait. En effet, la circonstance que l'illégalité de l'acte ne peut être démontrée au moyen d'un vice de forme ou de procédure ne change rien à l'utilité de l'exception d'illégalité à l'encontre de l'acte principalement contesté. Il ne faut pas perdre de vue que l'exception d'illégalité est en réalité une forme particulière d'erreur de droit invoquée pour obtenir l'annulation d'un autre acte. Les moyens articulés contre la décision dont l'illégalité est excipée ne sont donc que des branches d'un moyen plus général qui consiste à dire qu'une décision a été prise sur une base légale viciée ou pour l'application d'un acte lui-même illégal. L'inopérance du vice de forme ou de procédure contre cette base légale ou cet acte appliqué n'affecte donc pas l'utilité globale de l'erreur de droit que le requérant cherche à démontrer. Le moyen tiré de l'illégalité d'un acte réglementaire entaché d'un vice de forme ou de procédure devrait donc, idéalement, être écarté sur le terrain du bien-fondé plutôt que sur celui de l'inopérance.

1232. Le dépassement de l'exception d'illégalité par la jurisprudence *Diaby*. – Le Conseil d'État a levé une partie des difficultés de coordination entre le contentieux du titre de séjour et celui des mesures d'éloignement en jugeant, dans la décision *Diaby* du 23 juin 2000³³²⁵, que la circonstance qu'un étranger pouvait prétendre à la délivrance de plein droit d'un titre de séjour faisait obstacle à ce qu'il fût destinataire d'un arrêté de reconduite à la frontière. Tel est le cas de l'étranger qui justifie vivre en France depuis suffisamment longtemps pour prétendre à la délivrance d'une carte de résident³³²⁶, de l'étranger qui peut prétendre à la qualité d'apatride³³²⁷, des étrangers qui bénéficient des stipulations des conventions internationales leur offrant le bénéfice d'un titre de séjour de plein droit³³²⁸. À cet égard, si le moyen n'a pas à être relevé d'office par le

³³²⁴ CAA Nancy, 4^e, 27 déc. 2019, *SPL Territoire 25*, n° 18NC03397.

³³²⁵ CE, 5^e et 7^e, 23 juin 2000, *Diaby*, n° 213584, Rec., p. 243.

³³²⁶ CE, 5^e et 7^e, 28 juill. 2000, *Labrech*, n° 215874, Rec., tab., p. 1034.

³³²⁷ CE, 5^e et 7^e, 29 déc. 2000, *Préfet de police c. Sarigul*, n° 216121, Rec., p. 667.

³³²⁸ CE, 1^{re} et 2^e, 6 oct. 2000, *Préfet des Alpes-Maritimes c. Bouzidi*, n° 211855, Rec., tab., p. 1035.

juge³³²⁹, peu importe que le requérant ait formulé ou non une demande en ce sens auprès de l'administration, qui doit d'elle-même s'assurer que l'étranger n'entre pas dans un des cas lui ouvrant l'accès à un titre de séjour de plein droit³³³⁰.

1233. En revanche, l'État n'est pas tenu d'examiner d'office si l'étranger peut prétendre à un titre de séjour dont la délivrance n'est que facultative. Cela résulte implicitement mais nécessairement d'une décision de section *Rezli*, qui précise, après avoir acté l'inopérance de l'article 8 de la Convention EDH à l'encontre d'un refus de titre en qualité de commerçant, « *qu'il appartient cependant [au requérant], s'il s'y estime fondé, de solliciter de l'administration une autorisation de séjour en invoquant lesdites stipulations* »³³³¹. Si la portée de cette solution est directement contredite par la décision *Diaby*, le revirement ne vaut que pour les hypothèses de délivrance de plein droit d'un titre de séjour. Cette lecture *a contrario* a été confirmée par la jurisprudence ultérieure du Conseil d'État, qui a jugé inopérant le moyen tiré de ce que l'étranger pouvait prétendre à l'admission exceptionnelle au séjour alors qu'il n'avait déposé aucune demande en ce sens auprès de l'administration³³³².

1234. Ces derniers éléments sont fortement relativisés par la pratique administrative consistant à intégrer, dans les décisions d'éloignement, un motif d'ordre général indiquant que l'étranger n'entre dans aucun des cas lui ouvrant droit à la délivrance d'un titre de séjour.

1235. La jurisprudence *Diaby* conduit à minimiser la rigueur du régime de l'exception d'illégalité en ce qu'elle permet presque toujours au requérant de faire valoir son droit au séjour, y compris lorsque l'administration prend

³³²⁹ CE, 2^e et 7^e, 26 nov. 2012, *Abmed*, n° 349827, Rec., tab., p. 797.

³³³⁰ CE, 1^{re} et 6^e, 28 avr. 2004, *Préfet de la Haute-Garonne c. Briki*, n° 254093, Rec., tab., p. 722.

³³³¹ CE, sect., 20 juin 1997, *Rezli*, n° 151493, Rec., p. 250 ; concl. Denis PIVETEAU, AJDA, 1997, p. 621 ; chron. Didier CHAUVAUX, Thierry-Xavier GIRARDOT, AJDA, 1997, p. 627.

³³³² CE, 2^e et 7^e, avis, 28 nov. 2007, *Mme Zhu*, n° 307036, Rec., p. 454 ; CE, 2^e et 7^e, 29 juill. 2020, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Drame*, n° 428231, Rec., tab., p. 784 ; note Mayara LEMOS, LPA, 5 janv. 2021, n° 3, p. 14.

une nouvelle décision d'éloignement postérieure au refus de titre sur lequel elle se fonde³³³³.

2. Le recours récurrent à l'annulation par voie de conséquence

1236. Annulation par voie de conséquence. – Technique ancienne aux critères relativement flous, l'annulation par voie de conséquence a vu ses conditions clarifiées dans l'avis *Mme Okosun*³³³⁴. Celui-ci pose que, « *en raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé* ». Dès lors que seul le refus d'admission au séjour permet de ne pas accorder le séjour à un demandeur d'asile et de procéder à son éloignement sans attendre que la décision de l'OFPRA soit devenue définitive, l'annulation du refus d'admission entraîne, par voie de conséquence, celle de ces décisions si le requérant en fait la demande.

1237. Il est intéressant de noter que, si les décisions consécutives recouvrent celles contre lesquelles le requérant peut utilement exciper de l'illégalité de la première décision, elles ne se limitent pas à ces catégories. Cela ne doit guère étonner, car l'annulation par voie de conséquence suppose que l'ensemble des actes concernés aient, au stade où le juge intervient, déjà été contestés. Elle ne concerne par ailleurs, c'est son objet, que des décisions non réglementaires, dont la disparition est naturellement moins susceptible de perturber l'ordonnancement juridique. L'annulation par voie de conséquence ne risque donc pas d'entraîner une réaction en chaîne incontrôlée : « *nul n'est donc besoin de fixer les verrous de prudence qui sont ceux qui cantonnent l'exception d'illégalité alors qu'en outre il s'agit aussi de reconnaître son plein effet à l'annulation juridictionnelle prononcée* »³³³⁵.

³³³³ CE, 2^e et 7^e, avis, 6 nov. 2019, *Mme Cubas Martinez*, n° 431585, Rec., tab., p. 779.

³³³⁴ CE, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342 ; concl. Xavier DOMINO, RFDA, 2014, p. 76 ; chron. Aurélie BRETONNEAU, Jean LESSI, AJDA, 2014, p. 222.

³³³⁵ Xavier DOMINO, « Les garanties procédurales et contentieuses du demandeur d'asile », concl. sous CE, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342, RFDA, 2014, p. 81.

1238. Annulation d'une obligation de quitter le territoire par voie de conséquence de l'annulation d'un refus de titre de séjour. – Le caractère composite de l'obligation de quitter le territoire français a amené le juge administratif à préciser les cas dans lesquels l'annulation d'un refus de titre de séjour devait entraîner, par voie de conséquence, celle de la mesure d'éloignement. En principe, l'annulation de la décision refusant le titre de séjour conduit, par voie de conséquence, à l'annulation de la décision portant obligation de quitter le territoire français³³³⁶. Cette solution ne prévaut toutefois que lorsque la mesure d'éloignement procède directement d'un refus de titre de séjour³³³⁷, c'est-à-dire, pour reprendre la terminologie de l'avis *Mme Okosun*, lorsqu'elle est consécutive. Il en va de même à propos de l'illégalité d'un refus de visa, qui entraîne par conséquence l'annulation de la mesure de reconduite à la frontière – aujourd'hui l'obligation de quitter le territoire – fondée sur l'entrée irrégulière en France³³³⁸.

1239. Dans son avis du 19 juillet 2017, *Mme Toskic*³³³⁹, le Conseil d'État a présenté la solution applicable aux cas dans lesquels l'obligation n'a pas à être précédée d'une décision relative au séjour³³⁴⁰ mais où une telle décision a tout de même été prise simultanément et contestée de concert. Puisque la décision refusant un titre de séjour ne constitue pas le préalable nécessaire de l'obligation de quitter le territoire, son annulation n'entraîne pas automatiquement celle de la mesure d'éloignement. En revanche, le motif d'annulation du refus de titre de séjour est susceptible d'influer sur la légalité de l'obligation, notamment, c'est encore une application de la jurisprudence *Diaby*, s'il révèle que l'étranger devait, de plein droit, se voir délivrer un titre de séjour. C'est logique : dès lors que le refus de titre est annulé, le motif ayant conduit le juge à cette solution est auréolé de l'autorité absolue de chose jugée et s'impose au juge chargé d'apprécier la légalité de l'obligation de quitter le territoire, même si les deux décisions n'ont pas le même objet.

³³³⁶ CE, 2^e et 7^e, avis, 30 déc. 2016, *M. Bourani*, n° 404383, Rec., tab., p. 791.

³³³⁷ Articles L. 611-1 3° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 3° et 5°].

³³³⁸ CE, 1^{re} et 4^e, 17 déc. 1997, *Préfet de l'Isère c. Arfaoui*, n° 171201, Rec., p. 496.

³³³⁹ CE, 2^e et 7^e, avis, 19 juill. 2017, *Mme Toskic*, n° 408902, Rec., p. 262.

³³⁴⁰ Articles L. 611-1 1°, 2° et 4° du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 511-1 1°, 2°, 4° et 6°].

1240. Une solution identique avait été retenue à propos des étrangers destinataires d'une obligation sans refus de titre préalable mais qui avaient malgré tout formulé une demande de titre auprès de l'autorité préfectorale. Le juge avait alors considéré que cette demande ne faisait pas obstacle à l'éloignement de l'intéressé, sauf à révéler un droit au séjour de nature à ôter sa légalité à la décision de reconduite³³⁴¹.

1241. L'avis *Mme Toskic* apporte néanmoins un tempérament à l'annulation par voie de conséquence. En ôtant toute automaticité à l'annulation de l'OQTF à la suite de la censure du refus de titre, le Conseil d'État conforte l'autonomie des deux décisions. La solution se justifie pleinement car elle évite la disparition systématique de l'OQTF à cause de l'annulation d'un acte qui présente, en droit, un caractère nettement surabondant, tout en ménageant la possibilité de tenir compte des motifs de cette annulation lorsqu'ils sont de nature à exercer une influence sur la légalité de la mesure d'éloignement. Elle apparaît cependant plus restrictive que la position adoptée par le juge dans d'autres domaines, où il tend davantage à raisonner de façon contrefactuelle en s'interrogeant sur l'influence qu'aurait exercée sur l'acte litigieux la circonstance que l'administration avait accepté la demande du requérant plutôt que de la refuser illégalement³³⁴². Or, il est certain que, si l'autorité administrative avait accordé un titre de séjour à l'intéressé, ce qu'elle est toujours libre de faire, il n'aurait pas été destinataire d'une mesure d'éloignement. L'annulation du refus de séjour réouvre donc, rétrospectivement, une perspective de satisfaction des prétentions de l'étranger susceptible de modifier le comportement de l'administration à son égard. Pour le dire autrement, si l'annulation du refus de séjour ne modifie pas nécessairement le droit au séjour de l'étranger, elle affecte rétroactivement le sort qui aurait été le sien si l'administration avait originellement accédé à sa demande. En faisant fi de ces éléments, le Conseil d'État privilégie la tangibilité des rapports juridiques entre les actes aux dépens d'une causalité factuelle hypothétique dont il se satisfait pourtant dans les autres matières. En cela, l'avis *Mme Toskic* peut être présenté comme une solution « *clairement hétérodoxe* »³³⁴³.

³³⁴¹ CE, 2^e et 7^e, 26 nov. 2012, *Abmed*, n° 349827, Rec., tab., p. 797.

³³⁴² Par exemple : CE, 4^e et 6^e, 4 oct. 2000, *Mélisse*, n° 201023, Rec., tab., p. 1077.

³³⁴³ Frédéric ALHAMA, « L'annulation des actes administratifs par voie de conséquence », RFDA, 2022, p. 30.

1242. L'ensemble de ces règles affecte directement l'étendue des mesures que le juge de l'exécution peut prononcer.

II | L'approfondissement de l'office du juge de l'exécution

1243. L'inexécution des décisions de justice administrative est, sinon un problème chronique, du moins une thématique classique. Préoccupation constante de la doctrine, elle a longtemps fait l'objet d'un mécanisme para-juridictionnel sous l'égide de la section du rapport et des études du Conseil d'État³³⁴⁴. Elle a surtout conduit au renforcement des pouvoirs du juge par le législateur à travers les lois du 16 juillet 1980³³⁴⁵ et du 8 février 1995³³⁴⁶, renforcées par la loi du 23 mars 2019³³⁴⁷.

1244. L'inexécution de la chose jugée peut donc conduire au prononcé d'une astreinte, ce qui reste rarissime³³⁴⁸ et « *correspond à des illégalités tristement exemplaires* »³³⁴⁹. Il est encore plus exceptionnel que le juge procède à la liquidation de l'astreinte. Ce mécanisme issu de la loi du 16 juillet 1980 ne présente aucun particularisme dans les contentieux des étrangers et ne constitue que le volet coercitif d'un dispositif d'exécution qui repose avant tout sur la coopération de l'administration.

1245. En revanche, « *la mise en œuvre par le juge de l'excès de pouvoir de son pouvoir d'injonction dans le contentieux des étrangers [...] illustre également de manière*

³³⁴⁴ Articles 58 et 59 du **décret n° 63-766 du 30 juillet 1963** portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du conseil d'État.

³³⁴⁵ **Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980** relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

³³⁴⁶ Article 62 de la **loi n° 95-125 du 8 février 1995** relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ; note Daniel **CHABANOL**, *AJDA*, 1995, p. 388 ; articles L. 911-1 et suivants du **Code de justice administrative**.

³³⁴⁷ Article 40 de la **loi n° 2019-222 du 23 mars 2019** de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

³³⁴⁸ **CE**, juge des référés, 12 nov. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mlle Zhor Bechar*, n° 239794, Rec., tab., p. 988 ; **CE**, juge des référés, 9 janv. 2015, *Mme Mboussini*, n° 386865, Rec., tab., p. 709.

³³⁴⁹ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, p. 605, n° 877.

particulièrement topique le caractère concret de cette mesure »³³⁵⁰. C'est que les contentieux du séjour sont directement concernés par la loi du 8 février 1995 et le pouvoir d'injonction qu'elle confère au juge administratif. Ce pouvoir lui permet en effet d'assurer, par un moyen plus directif, l'autorité de la chose jugée de ses décisions (**A.**). Il demeure cependant encadré, notamment dans le temps, de sorte qu'il a été en partie aménagé par le juge (**B.**).

A | L'office incertain du juge de l'exécution au prisme de l'autorité de la chose jugée

1246. « *Dire d'une décision juridictionnelle qu'elle a l'autorité de la chose jugée, c'est dire qu'elle a tranché avec force de vérité légale les questions soumises au juge qui l'a rendue* »³³⁵¹. Cela signifie que les éléments de fait et de droit exposés par la décision doivent être tenus pour acquis par les autorités, juridictionnelles ou non, amenées à s'y confronter. Cette autorité est variable et peut, selon les cas, être qualifiée d'absolue ou de relative ; en ce dernier cas, elle ne s'imposera qu'en présence d'une triple identité de parties, de cause et d'objet.

1247. Les règles relatives à l'autorité de la chose jugée ne présentent pas, dans les contentieux des étrangers, de différence majeure avec le droit commun du procès administratif. La complexité inhérente à la matière amène néanmoins certaines spécificités qui tiennent davantage à la construction du régime contentieux et à l'enchevêtrement des actes concernés qu'à l'application de règles spéciales. La définition de la portée de l'autorité de la chose jugée (**1.**) est le préalable logique et nécessaire de l'identification des moyens mis au service du juge pour en assurer le respect (**2.**).

³³⁵⁰ Alix **PERRIN**, *L'injonction en droit public français*, thèse, Éditions Panthéon Assas, 2009, p. 400, n° 532.

³³⁵¹ Raymond **ODENT**, *Contentieux administratif*, tome 1, rééd., Dalloz, 2007, p. 1023.

1. La portée classique de l'autorité de la chose jugée

1248. Décision de rejet. – Bien sûr, l'autorité relative de la chose jugée qui s'attache à une décision rejet interdit qu'elle s'impose dans le cadre d'une instance différente. Le rejet d'une requête dirigée contre un refus de titre de séjour n'a donc aucune incidence sur la requête contestant la légalité d'une mesure de reconduite à la frontière³³⁵². La solution s'impose dès lors, notamment, que la légalité de la mesure de reconduite s'apprécie à la date à laquelle elle a été prise et non à la date à laquelle le refus de séjour a été décidé³³⁵³. Il s'ensuit que le requérant peut parfaitement se prévaloir d'une circonstance de fait ou de droit intervenue postérieurement au refus de titre mais antérieurement à l'arrêté de reconduite. Par ailleurs, le rejet d'une requête n'apporte aucune certitude quant à la légalité de la décision attaquée, le juge administratif n'étant pas tenu de relever d'office les moyens qui ne sont pas d'ordre public. L'étranger pourrait donc fort bien, dans une requête ultérieure ou parallèle, alléguer un moyen auquel il n'avait pas songé et de nature à démontrer l'illégalité de la mesure.

1249. Décision d'annulation. – L'annulation d'une décision administrative a une autorité absolue de chose jugée. La latitude offerte à l'administration dépend naturellement des motifs de l'annulation. Logiquement, les vices de légalité externe n'interdisent pas de reprendre la même décision³³⁵⁴. Certains vices de légalité interne laissent également l'administration libre de persister lorsqu'ils traduisent une erreur de raisonnement. Il suffit alors de réexaminer le dossier. Ainsi, l'annulation d'un arrêté de reconduire au motif que le préfet ne contestait pas la nationalité française de la fille de la requérante ne fait pas obstacle à ce que l'administration reprenne cet arrêté après avoir vérifié que l'enfant était bien étranger³³⁵⁵. Cette solution est d'autant plus logique que la règle de l'économie de moyens, qui conduit le juge, lorsqu'il annule une décision, à ne retenir qu'un seul motif d'annulation, implique en principe qu'il se fonde en priorité sur les moyens de légalité interne invoqués, plus propices

³³⁵² CE, prés. sect., 14 avr. 1995, *Tas*, n° 152733, Rec., tab., p. 839.

³³⁵³ CE, prés. sect., 13 mars 1994, *Préfet de police de Paris*, n° 144543, Rec., tab., p. 946.

³³⁵⁴ CE, prés. sect., 9 nov. 1992, *Karamikli*, n° 133323, Rec., tab., p. 981.

³³⁵⁵ CE, prés. sect., 9 nov. 1992, *Mlle Boni*, n° 133049, Rec., tab., p. 981.

au prononcé d'une injonction à adopter un comportement déterminé. Ce principe, initialement considéré comme « *une règle de bienséance et même une conséquence du principe d'exercice loyal par le juge administratif de son office* »³³⁵⁶, a été consacré par la section du contentieux dans sa décision du décembre 2018, *Société Eden*³³⁵⁷. Il en résulte que le juge qui annule une décision en retenant un moyen de légalité externe écarte implicitement mais nécessairement les griefs de légalité interne invoqués par le requérant.

1250. Même des erreurs qui pourraient paraître dirimantes ne font pas toujours obstacle à ce que l'administration reprenne la même décision. Si, en principe, l'annulation d'une décision d'éloignement au motif que ses conséquences sur la situation de l'étranger sont manifestement disproportionnées interdit de la reprendre³³⁵⁸, il en va autrement en cas de changement dans les circonstances de fait. De façon générale, l'autorité de la chose jugée n'est applicable qu'en cas d'identité de droit et de fait. Il s'ensuit, par exemple, que l'annulation d'un décret d'extradition ne fait pas obstacle à ce que l'État accorde l'extradition par la suite dès lors que les stipulations applicables ont été modifiées dans l'intervalle³³⁵⁹. En revanche, en présence de circonstances identiques de droit et de fait, l'annulation d'une mesure d'éloignement pour erreur manifeste dans l'appréciation des conséquences de la décision sur la situation de l'intéressé fait obstacle à ce que le préfet reprenne une mesure identique³³⁶⁰.

1251. Si l'annulation d'une décision a en principe pour seule conséquence sa disparition rétroactive, elle peut conduire l'autorité administrative à adopter un comportement positif. Par exemple, la loi du 10 janvier 1990

³³⁵⁶ Xavier **DOMINO**, « Les garanties procédurales et contentieuses du demandeur d'asile », concl. sous **CE**, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342, RFDA, 2014, p. 79.

³³⁵⁷ **CE**, sect., 21 déc. 2018, *Société Eden*, n° 409678, Rec., p. 468 ; concl. Sophie **ROUSSEL**, RFDA, 2019, p. 281 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2019, n° 4, comm. n° 22 ; chron. Yannick **FAURE**, Clément **MALVERTI**, AJDA, 2019, p. 271 ; note Sophie **ROUSSEL**, DA, 2019, n° 5, comm. n° 25 ; note Pierre-Yves **SAGNIER**, RFDA, 2019, p. 281 ; note Bertrand **SEILLER**, Gaz. pal., 29 janv. 2019, n° 4 p. 27 ; note Jean-Baptiste **SIBILEAU**, JCP G, 2019, n° 21- 22, comm. n° 581.

³³⁵⁸ **CE**, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet du Val d'Oise c. Colandavaloo*, n° 142993, Rec., tab., p. 836 ; obs. François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1996, p. 107.

³³⁵⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 16 nov. 2007, *Zurutuza Sarasola*, n° 300396, Rec., tab., p. 991.

³³⁶⁰ **CE**, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet du Val-d'Oise c. Colandavaloo*, n° 142993, Rec., tab., p. 836.

disposait que « si l'arrêté de reconduite à la frontière est annulé, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance [...] et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que le préfet ait à nouveau statué sur son cas »³³⁶¹. Bien sûr, la délivrance de cette autorisation a seulement pour but de régulariser la situation de l'étranger durant le temps nécessaire au réexamen de son dossier et ne fait nullement obstacle, en elle-même, à ce qu'un nouvel arrêté de reconduite soit pris à son encontre³³⁶². Il en va autrement lorsque ce document a été délivré à un demandeur d'asile en dehors de toute procédure contentieuse, sa situation étant alors régularisée³³⁶³.

1252. Le résultat des opérations de qualification juridique conduites à l'occasion d'un recours ne peut être transposé dans un autre litige. L'absence de menace à l'ordre public constatée dans un dossier relatif à un refus de titre de séjour ne s'impose donc pas lorsqu'il s'agit de statuer sur la légalité d'un arrêté de reconduite à la frontière³³⁶⁴. En revanche, c'est logique, l'annulation d'un refus de titre de séjour, même non définitive, prive de base légale la mesure d'éloignement dont il constitue le fondement³³⁶⁵.

1253. Déclaration d'illégalité. – La déclaration d'illégalité n'a qu'une autorité relative de chose jugée.

1254. En toute hypothèse, si le motif d'annulation de l'arrêté est tiré de l'illégalité d'un refus de titre, l'administration ne peut fonder un nouvel arrêté de reconduite sur ce refus et doit procéder au réexamen de la situation de l'étranger³³⁶⁶, à l'exception de la situation, assez marginale il

³³⁶¹ Article 1^{er} de la loi n° 90-34 du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

³³⁶² CE, prés. sect., 15 avr. 1992, *Landua*, n° 129509, Rec., tab., p. 971.

³³⁶³ CE, 2^e et 6^e, 22 janv. 1993, *Mamoka*, n° 126115, Rec., tab., p. 773 ; obs. Victor HAÏM, AJDA, 1993, p. 376 ; CE, prés. sect., 25 juin 1993, *Préfet de la Seine-et-Marne c. Beyaz*, n° 139430, Rec., tab., p. 774.

³³⁶⁴ CE, 2^e et 6^e, 8 juill. 1998, *Gantier*, n° 179064, Rec., tab., p. 955.

³³⁶⁵ CE, 9^e et 10^e, 25 nov. 2002, *Préfet du Val d'Oise c. Mlle Duman*, n° 239491, Rec., tab., p. 774.

³³⁶⁶ CE, 2^e et 7^e, 15 sept. 2004, *Zeryoubi*, n° 259430, Rec., tab., p. 725.

est vrai, dans laquelle le recours au fond contre le refus de titre a été ultérieurement rejeté³³⁶⁷.

1255. L'autorité relative de la chose jugée attribuée aux déclarations d'illégalité est assez durement jugée par la doctrine. René Chapus considère ainsi : « *ce qui importe [...] n'est pas de savoir si une annulation a ou non été prononcée. Ce qui compte est qu'une décision ait été reconnue comme illégale. Qu'elle l'ait été à l'occasion du jugement d'un recours pour excès de pouvoir ou de celui d'un recours en appréciation de légalité [...] ou même à l'occasion de l'examen d'une exception d'illégalité, doit être indifférent* »³³⁶⁸. La position du juge administratif est d'autant plus difficile à justifier que la Cour de cassation a adopté une solution contraire tant en matière pénale³³⁶⁹ que civile³³⁷⁰. Elle repose bien sûr sur le souci légitime de préserver la répartition des compétences au sein de l'ordre administratif et d'éviter qu'un jugement de tribunal administratif puisse priver d'effet, *erga omnes*, un acte dont il n'aurait pu directement connaître. Les différents systèmes imaginés par les auteurs prennent cependant tous en compte cette exigence et n'admettent l'autorité absolue des déclarations d'illégalité que dans la limite de la compétence du juge au principal³³⁷¹. Il est permis de soutenir ces propositions tout en convenant qu'elles demeurent très éloignées de la jurisprudence du Conseil d'État, qui est « *certaine et constante* »³³⁷².

1256. Autorité de chose jugée en cassation. – L'autorité de la chose jugée en cassation dépend de l'autorité de la décision déférée au Conseil d'État. Contrairement à la règle en matière judiciaire, les décisions du juge de cassation s'imposent aux juges subordonnés, qui ne peuvent s'écarter des motifs retenus. Cela ne signifie bien évidemment pas que la juridiction

³³⁶⁷ CE, 4^e, 13 juin 1997, *Préfet du Rhône c. Annad*, n° 163725.

³³⁶⁸ René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 1096, n° 1211.

³³⁶⁹ Cass., crim., 4 déc. 1930, *Abbé Gautraud*, D., 1931, I., p. 33 ; note Jean APPLETON, S., 1932, I., p. 277.

³³⁷⁰ Cass., civ. 1^{re}, 19 juin 1985, *Office national de la chasse*, D., 1985, p. 426.

³³⁷¹ Bertrand SEILLER, *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, thèse Paris II, 1995, p. 727 et suivantes ; Fabrice MELLERAY, « L'étendue de l'autorité de chose jugée des déclarations d'illégalité d'actes administratifs opérées par le juge administratif », AJDA, 2004, p. 138.

³³⁷² Olivier GOHIN, « Exception d'illégalité », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019, n° 119.

de renvoi est tenue d'adopter une position contraire à celle qui a été censurée. Là encore, tout dépend du motif de l'annulation. Ainsi, une décision de la Cour nationale du droit d'asile annulée pour insuffisance de motivation n'interdit pas que le juge de l'asile rejette à nouveau la demande de l'étranger après avoir expressément qualifié les faits qu'il lui avait été reproché d'ignorer³³⁷³.

2. La portée renforcée de l'autorité de la chose jugée à travers l'injonction

1257. L'injonction permet de concrétiser l'autorité de la chose jugée en explicitant la vérité légale affirmée par la décision. En exprimant directement dans le dispositif les conséquences nécessaires de la solution qu'il retient au principal, le juge administratif oriente l'administration vers une résolution définitive du litige et évite que de dernier ne ressuscite à la suite d'une mauvaise compréhension de sa portée.

1258. L'architecture parfois alambiquée du droit des étrangers rend d'autant plus nécessaire l'usage d'un tel pouvoir. L'exposition des répercussions des décisions de justice a poussé le juge à préciser les implications des annulations qu'il prononce à l'encontre des différents actes qui composent ces contentieux.

1259. Annulation d'un arrêté d'expulsion. – L'annulation d'un arrêté d'expulsion soulève des difficultés particulières dès lors que l'étranger a perdu le bénéfice du titre de séjour dont il bénéficiait. Le Conseil d'État a, saisi en tant que juge de l'astreinte, dans une décision de section *Al Joujo*, rendue le 4 novembre 1994³³⁷⁴, considéré que l'annulation d'un tel arrêté avait pour effet de faire revivre le titre de séjour abrogé pour la durée restant à courir et de mettre un terme à l'interdiction de séjour qui lui était attachée. Il s'ensuit que l'intéressé peut revenir sur le territoire français sans avoir à solliciter la délivrance d'un visa sous réserve qu'il dispose d'un

³³⁷³ CE, 9^e et 10^e, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, n° 371502, Rec., tab., p. 525.

³³⁷⁴ CE, sect., 4 nov. 1994, *Al Joujo*, n° 136240, Rec., p. 492 ; concl. Ronny ABRAHAM, AJDA, 1995, p. 231 ; obs. François JULIEN-LAFERRIÈRE, D., 1995, p. 174 ; note François PRIET, LPA, 19 juill. 1995, n° 86, p. 35 ; obs. Marie-Christine ROUAULT, JCP G, 1995, IV., n° 46.

titre qui l'y autorise, ce qui n'est plus le cas lorsque le titre qu'il détenait a expiré³³⁷⁵. La date de résurrection du titre de séjour est en effet celle à laquelle l'arrêté d'expulsion a été pris et non celle à laquelle il a été annulé. L'annulation n'a donc pas pour effet de replacer l'étranger dans la situation dans laquelle il se trouvait au moment où son titre de séjour a été abrogé mais dans celle où il serait s'il ne l'avait jamais été.

1260. La position adoptée par le Conseil d'État résulte d'une volonté affirmée de pousser la fiction juridique de l'annulation jusque dans ses retranchements. La logique de l'annulation est en effet que, l'acte étant réputé n'être jamais intervenu, son destinataire doit être considéré comme n'ayant jamais été atteint par ses effets. De la sorte, « *reconstituer rétroactivement la situation d'une personne ne signifie pas [...] la replacer dans la situation de droit ou de fait où elle se trouvait lorsqu'une mesure illégale est venue perturber le déroulement de sa vie ou de sa carrière, en permettant aux événements de reprendre leur cours à partir du point où ils avaient été interrompus, mais la placer dans l'état où, selon toute vraisemblance, elle se serait trouvée à la date où les mesures d'exécution sont prises* »³³⁷⁶.

1261. Cette solution fait faire à la situation juridique de l'administré un bond dans le temps qui ne lui est pas toujours favorable. Soit il se trouvait dans une position qui ne pouvait que s'améliorer et il a tout intérêt à ce que l'annulation de l'acte ne lui fasse pas perdre le bénéfice du temps écoulé. C'est le cas du fonctionnaire dont la carrière, fictivement reconstituée, progresse. Soit il se trouvait au contraire dans une position qui ne pouvait que se détériorer et il a tout intérêt à ce que la disparition de la décision lui permette de profiter de la période dont il a été privé. C'est le cas de l'étranger qui dispose d'un titre de séjour.

1262. La voie empruntée par le juge administratif permet donc d'annihiler la portée juridique de l'acte annulé. La situation de son destinataire est

³³⁷⁵ **CE**, sect., 4 nov. 1994, *Chiker*, n° 149389 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, *AJDA*, 1995, p. 231.

³³⁷⁶ Ronny **ABRAHAM**, « Conséquences de l'annulation contentieuse d'un arrêté d'expulsion qui a déjà été exécuté », concl. sous **CE**, sect., 4 nov. 1994, *Al Joujo*, n° 136240, *Rec.*, p. 492, **CE**, sect., 4 nov. 1994, *Chiker*, n° 149389 et **CE**, sect., 4 nov. 1994, *El Abed El Alaoui*, n° 149391, *Rec.*, p. 493, *AJDA*, 1995, p. 231.

remodelée de sorte qu'il apparaît au terme de l'annulation qu'il n'a jamais été affecté par l'acte litigieux. La fiction juridique de l'annulation est donc double : non seulement elle postule que l'acte illégal n'a jamais existé, mais elle suppose également que la décision à laquelle cet acte mettait un terme a continué à produire des effets dont l'intéressé a pu bénéficier. Or, ce n'est pas le cas, car l'étranger n'a bien sûr pas pu jouir du titre qui avait été abrogé et la circonstance que son droit au séjour lui soit rétroactivement reconnu ne change rien au fait qu'il est demeuré éloigné du territoire français pendant toute la période d'exécution de l'arrêté d'expulsion. En l'état, l'intéressé subit toujours les effets concrets de son expulsion puisque, même si elle est réputée n'avoir jamais existé, la durée pendant laquelle elle a produit des effets est retranchée sur son droit au séjour, jusqu'à parfois l'anéantir. Les faits à l'origine de la décision *Al Joujo* sont à cet égard éclairants car le requérant disposait d'un titre de séjour en tant qu'étudiant et n'a pu, à cause d'un arrêté illégal, poursuivre ses études. Il est douteux qu'il ait été satisfait de savoir qu'il avait pourtant eu le droit de le faire.

1263. Une solution contraire aurait été, pour donner un effet utile à l'annulation, de faire bénéficier l'étranger indûment expulsé du temps qui lui restait à vivre sur le territoire français et de permettre son retour de façon inconditionnelle pour cette durée. Il est permis de ne pas s'accorder à l'idée que cette solution irait « *sensiblement au-delà de l'exigence du rétablissement de la situation qui aurait existé si la décision illégale n'avait pas été prise* »³³⁷⁷, puisqu'elle reviendrait justement à faire disparaître concrètement les effets de l'acte en permettant à l'étranger de pouvoir bénéficier du séjour dont il a été injustement privé. Certes, une telle démarche s'écarterait de la ligne jurisprudentielle traditionnelle, mais il n'est pas certain que l'approche abstraite et monolithique du juge soit très satisfaisante et qu'il ne gagnerait pas à adopter une lecture plus casuistique des conséquences de ses décisions. Peut-être la jurisprudence administrative serait-elle bien inspirée d'adopter une sorte de principe de faveur qui conduirait, selon le cas, à rétablir l'administré dans la situation où il se trouvait à la date à laquelle l'acte annulé a été édicté ou dans celle

³³⁷⁷ Ronny **ABRAHAM**, « Conséquences de l'annulation contentieuse d'un arrêté d'expulsion qui a déjà été exécuté », concl. sous **CE**, sect., 4 nov. 1994, *Al Joujo*, n° 136240, Rec., p. 492, **CE**, sect., 4 nov. 1994, *Chiker*, n° 149389 et **CE**, sect., 4 nov. 1994, *El Abed El Alaoui*, n° 149391, Rec., p. 493, *AJDA*, 1995, p. 231.

où il serait à la date de son annulation s'il n'avait jamais été pris. Cette approche, évidemment plus complexe, aurait le mérite de s'assurer que l'illégalité commise par l'administration ne pèse pas sur l'administré quelle que soit sa situation. En somme, il s'agirait de prévenir le préjudice que l'acte annulé pourrait causer et d'éviter au requérant d'avoir à rechercher le rétablissement de ses intérêts par la voie indemnitaire.

1264. La position restrictive adoptée par la jurisprudence *Al Joujo* peut heureusement être relativisée par la faculté offerte à l'étranger d'obtenir la suspension de l'arrêté d'expulsion et de pouvoir rester ou revenir en France pour profiter de son titre de séjour. L'annulation ultérieure de l'arrêté d'expulsion perd alors un peu de son caractère platonique.

1265. Il faut enfin évoquer, mais ce n'est que pour l'écartier, l'existence d'une troisième option qui aurait consisté à restreindre la portée de l'annulation à la disparition de l'interdiction de séjour tout en laissant l'administration libre d'accorder ou non un titre de séjour à l'étranger. Cette approche, excessivement favorable à l'autorité publique, n'avait bien sûr aucune chance d'être retenue par le juge administratif dès lors qu'elle conduisait à maintenir l'essentiel des effets de l'expulsion en privant, en toute hypothèse, le requérant du droit de séjour dont il pouvait bénéficier auparavant. D'ailleurs, rien n'interdit déjà à l'administration qui souhaiterait véritablement tenir un étranger à l'écart du territoire français de multiplier les arrêtés d'expulsion illégaux successifs jusqu'à l'épuisement de son titre de séjour. Le seul secours du justiciable passe alors par l'action indemnitaire, qui n'est qu'un pis-aller.

1266. Bien sûr, l'annulation de l'arrêté d'expulsion ne confère pas à son bénéficiaire un droit au renouvellement du titre de séjour ressuscité. Une fois celui-ci expiré, l'administration peut parfaitement refuser le séjour à l'étranger, pour des motifs d'ordre public par exemple³³⁷⁸. Rien ne lui interdit évidemment de le renouveler dans les conditions normales ; c'est même une obligation lorsque ce titre est renouvelable de plein droit³³⁷⁹.

³³⁷⁸ **CE**, 2^e et 6^e, 15 janv. 1996, *Guedili et autres*, n° 149390, Rec., tab., p. 938 ; **CE**, 2^e et 6^e, 10 oct. 1997, *Wang*, n° 154750.

³³⁷⁹ **CAA** Lyon, 1^{re}, 1^{er} avr. 1999, *Kilic*, n° 98LY02313, Rec., p. 508.

De ce point de vue, la circonstance que l'intéressé représente une menace pour l'ordre public n'est pas de nature à faire obstacle à la délivrance d'un visa d'entrée, sauf à ce que l'autorité administrative reprenne à son encontre un nouvel arrêté d'expulsion³³⁸⁰.

1267. Annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière. – La possibilité pour le juge de la reconduite d'ordonner à l'administration de prendre une mesure en un sens déterminé avait déjà été évoquée lors des travaux parlementaires précédant la loi du 10 janvier 1990 à travers un amendement du groupe communiste prévoyant « *que le jugement puisse lier l'autorité administrative et l'obliger à accorder l'autorisation* »³³⁸¹, amendement rejeté au motif qu'il « *introduisait une confusion des genres* »³³⁸² en substituant le juge à l'autorité administrative, seule capable de délivrer un titre de séjour.

1268. Dans un premier temps, le juge administratif s'est assez logiquement inspiré de la rédaction de l'article comme de l'intention du législateur pour refuser d'enjoindre à l'administration de délivrer autre chose qu'une autorisation provisoire de séjour, quel que soit le motif d'annulation qu'il retenait. Dans une décision *Préfet de police c. Mme Ben Guertoub ép. Zairag* du 3 novembre 1997, il a ainsi considéré que, « *s'il incombe à l'administration de ne pas méconnaître l'autorité de la chose jugée qui s'attache à la décision annulant l'arrêté [de reconduite à la frontière], l'exécution de cette décision n'impliquait pas nécessairement, au sens des dispositions introduites par la loi du 8 février 1995, la délivrance [...] d'un titre de séjour* »³³⁸³. Il n'hésitait en revanche pas à accorder le sursis à exécution des refus de délivrance de l'autorisation provisoire et à prononcer une injonction pour que l'étranger en bénéficie³³⁸⁴, voire, si nécessaire, à enjoindre de réexaminer le dossier,

³³⁸⁰ CE, 2^e et 7^e, 9 avr. 2004, *Allam*, n° 236212, Rec., p. 165.

³³⁸¹ François **ASENSI**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5465.

³³⁸² Michel **SUCHOD**, J.O. A.N., 22 nov. 1989, n° 94, p. 5465.

³³⁸³ CE, 7^e et 10^e, 3 nov. 1997, *Préfet de police c. Mme Ben Guertoub ép. Zairag*, n° 175768, Rec., tab., p. 866.

³³⁸⁴ CAA Paris, 4^e, 3 oct. 1996, *Préfet de police*, n° 96PA01409, Rec., p. 604.

y compris en assortissant cette injonction d'un délai³³⁸⁵. Cette solution a été suivie jusqu'en 2001³³⁸⁶, en dehors de rares exceptions³³⁸⁷.

1269. La jurisprudence *Attia* du 29 janvier 2001³³⁸⁸ marque le deuxième temps d'analyse du juge. Dans cette décision, le Conseil d'État précise que « *l'étendue des obligations pesant sur l'administration quant à l'exécution de la chose jugée est fonction de la nature du motif de l'annulation prononcée par le juge de la reconduite* » et en déduit qu'il appartient à l'administration, à la suite de l'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière fondée sur l'atteinte disproportionnée à la vie familiale de l'étranger, de délivrer le titre de séjour correspondant. Il s'agit en réalité de la reprise d'une solution plus ancienne qui déduisait, à partir de l'annulation d'un arrêté de reconduite sur le fondement de l'article 8 de la Convention EDH, « *qu'en égard à ce motif, qui est revêtu de l'autorité de la chose jugée, l'exécution du jugement impliquait qu'un titre de séjour fût délivré à l'intéressé* »³³⁸⁹ et que le refus de délivrance soit annulé. Naturellement, le titre de séjour délivré en exécution de la chose jugée ne prive pas d'objet l'appel interjeté contre le jugement³³⁹⁰ et peut être retiré si la requête est finalement rejetée.

1270. Le troisième et dernier temps de la jurisprudence est celui consacré par la décision de section *Dieng*, rendue le 22 février 2002³³⁹¹, qui revient à la solution introduite en 1997. Le juge administratif considère en effet que l'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière implique seulement pour l'administration qu'elle procède au réexamen de la situation de l'intéressé et lui délivre, pendant le temps nécessaire à cette opération, une autorisation provisoire de séjour. Cette approche repose sur des fondements particulièrement fragiles.

³³⁸⁵ CE, 5^e et 7^e, 17 nov. 2000, *Mersni*, n° 208664, Rec., p. 521.

³³⁸⁶ CE, 8^e, 15 déc. 1997, *Lusukamu Ngudiankama Mfutula*, n° 183290, Rec., tab., 853 ; CE, 4^e, 16 oct. 1998, *Maksoud*, n° 180337 ; CE, 1^{re} et 4^e, 26 mars 1999, *Préfet de police c. Sghaier*, n° 200355 ; CE, 5^e et 7^e, 21 fév. 2000, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 202205, Rec., p. 63.

³³⁸⁷ CE, 9^e, 30 oct. 1998, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Bavouidi Nsi*, n° 186187.

³³⁸⁸ CE, 4^e et 6^e, 29 janv. 2001, *Attia*, n° 209315, Rec., p. 43.

³³⁸⁹ CE, 2^e et 6^e, 21 déc. 1994, *Mert*, n° 143868.

³³⁹⁰ CE, 1^{re} et 2^e, 26 fév. 2001, *Préfet de police c. Tarek*, n° 215870, Rec., tab., p. 995.

³³⁹¹ CE, sect., 22 fév. 2002, *Dieng*, n° 224496, Rec., p. 54 ; concl. Didier CHAUVAUX, RFDA, 2002, p. 1080 ; chron. Pierre COLLIN, Mattias GUYOMAR, AJDA, 2002, p. 415 ; obs. Christophe GUETTIER, RDP, 2002, p. 441.

1271. En premier lieu, elle exprime une certaine conception de l'autorité de la chose jugée. Le raisonnement suivi par le Conseil d'État provient de la combinaison de deux hypothèses différentes.

1272. D'une part, l'illégalité de la mesure d'éloignement peut être révélée au travers de l'exception d'illégalité du refus de titre, qui n'a qu'une autorité relative de chose jugée³³⁹², même si elle conduit à une annulation qui, elle, jouit d'une autorité absolue. Or, il est certain que la légalité du refus de titre n'a qu'un caractère accessoire dans le contentieux de la reconduite, qui n'a pas pour objet direct de se prononcer sur le droit de l'étranger de séjourner sur le territoire national mais sur la faculté pour l'administration de l'en éloigner. Il s'ensuit que l'illégalité du refus de titre révélée à l'occasion du recours contre une mesure d'éloignement dont elle constitue la base légale ne présente pas tous les caractères permettant d'opposer à l'administration l'autorité relative de chose jugée : si les identités de parties et de cause sont *a priori* remplies, il n'en va pas de même de la condition d'identité d'objet³³⁹³.

1273. D'autre part, l'illégalité de la mesure d'éloignement peut découler de l'application de la jurisprudence *Diaby*, c'est-à-dire qu'il ressort du dossier que l'étranger doit se voir délivrer un titre de séjour de plein droit. Il ne s'agit pas d'une déclaration d'illégalité mais d'une erreur de droit simple, qui est en principe auréolée de l'autorité absolue de la chose jugée.

1274. La solution du Conseil d'État repose sur le souci de ne pas fragmenter l'office du juge selon qu'il se fonde sur la jurisprudence *Diaby* ou sur une exception d'illégalité classique. Les commentateurs autorisés de la décision estiment à cet égard qu'il « *y aurait eu en effet quelque paradoxe à ce qu'une annulation, prononcée en raison de l'existence d'un droit au séjour, appelle des modalités d'exécution différentes en fonction de la formulation des moyens invoqués par le requérant* »³³⁹⁴. Il s'agit donc de transposer au motif tiré de la décision

³³⁹² CE, 1^{re} et 4^e, 3 juill. 1996, *Société ABC Engineering*, n° 112171, Rec., p. 259.

³³⁹³ CE, 2^e et 6^e, 30 sept. 1998, *Diallo*, n° 152191, Rec., tab., p. 958 ; CE, 1^{re} et 2^e, 26 janv. 2000, *Annad*, n° 170579, Rec., tab., p. 1037.

³³⁹⁴ Pierre COLLIN, Mattias GUYOMAR, « L'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière n'implique pas la délivrance d'un titre de séjour », AJDA, 2002, p. 415.

Diaby l'autorité de chose jugée accolée au motif tiré de l'exception d'illégalité du refus de titre afin d'harmoniser la portée de l'annulation.

1275. Cependant, il semble difficile d'admettre le parallèle entre l'autorité d'une déclaration d'illégalité et l'autorité du motif tiré de l'application de la jurisprudence *Diaby*. Cette dernière intègre en effet certains aspects de la légalité du refus de titre dans la légalité propre de la mesure de reconduite. Ainsi, le droit de prétendre à la délivrance d'un titre de séjour ne constitue pas un sous-moyen allégué dans le cadre d'une exception d'illégalité invoquée contre l'arrêté de reconduite mais un moyen propre. L'illégalité du refus de titre ne procède donc pas formellement d'une déclaration d'illégalité mais de l'examen des conditions légales propres à la mesure de reconduite. Or, les motifs d'une décision d'annulation bénéficient en principe de la même autorité que son dispositif, c'est-à-dire une autorité absolue de chose jugée, qui ne nécessite pas une identité d'objet pour s'imposer à l'administration³³⁹⁵. Outre qu'elle n'est pas satisfaisante, la décision *Dieng* manque donc d'orthodoxie. En cherchant à composer entre l'autorité de chose jugée sur exception d'illégalité et celle reconnue directement, le Conseil d'État affaiblit la portée de la jurisprudence *Diaby*.

1276. En deuxième lieu, il a été avancé que la décision *Dieng* trouvait un fondement dans le souhait d'éviter à l'étranger de se voir délivrer un titre de séjour précaire, susceptible d'être remis en cause par l'annulation du jugement en appel³³⁹⁶. Cette justification est curieuse car, s'il est parfaitement exact qu'une décision administrative prise pour l'exécution de la chose jugée peut être retirée de plein droit à la suite de l'annulation du jugement qu'elle visait à mettre en œuvre, il s'agit là du droit commun du contentieux administratif³³⁹⁷, qui ne fait pas obstacle au prononcé d'une injonction dans les autres matières. Il serait d'ailleurs original que le juge renonce à ordonner la délivrance d'un titre de séjour au nom de sa précarité et préfère enjoindre au réexamen, ce qui implique que

³³⁹⁵ CE, sect., 7 déc. 1979, *Ministre de la Défense c. Amar*, n° 13765, Rec., p. 455.

³³⁹⁶ Pierre COLLIN, Mattias GUYOMAR, « L'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière n'implique pas la délivrance d'un titre de séjour », AJDA, 2002, p. 415.

³³⁹⁷ CE, 9^e et 10^e, 7 juin 2017, *Société Margo Cinéma*, n° 404480, Rec., tab., p. 732 ; concl. Édouard CREPEY, AJDA, 2017, p. 1954.

l'administration accorde à l'étranger une autorisation provisoire de séjour, amenée à disparaître par définition.

1277. En troisième lieu, la décision *Dieng* puise un argument assez fort dans la loi, qui prévoit elle-même les conséquences à tirer de l'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière ou, désormais, d'une décision portant obligation de quitter le territoire français³³⁹⁸. Le Conseil d'État a interprété cette disposition, qui prévoit la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour, comme excluant les autres mesures d'exécution qui pourraient être prises.

1278. Il n'est pas certain que la mesure d'exécution prescrite par la loi doive être regardée comme exclusive de celles susceptibles d'être ordonnées par le jeu des dispositions de droit commun. Certes, les débats précédant la loi du 10 janvier 1990 peuvent laisser croire à un refus de principe de permettre au juge de forcer l'administration à délivrer un titre de séjour. Il faut néanmoins les replacer dans leur contexte car, en 1990, le juge administratif est toujours privé du pouvoir d'injonction. Il est permis de penser que le législateur a été sensible au souci de ne pas bousculer la procédure contentieuse ordinaire davantage qu'il ne le faisait déjà en instaurant un recours suspensif. Au demeurant, la proposition qui avait été formulée reposait sur une délivrance automatique du titre de séjour en cas d'annulation de l'arrêté de reconduite. Son rejet témoigne donc sans doute davantage de la préoccupation, légitime, de préserver l'équilibre de la procédure que d'une opposition de principe à ce type de mécanisme.

1279. Le choix du Conseil d'État est fréquemment remis en cause par la doctrine comme par des membres du Conseil d'État³³⁹⁹. De ce point de vue, il est intéressant de noter que tant la *décision Préfet de police c. Mme Ben Guertoub ép. Zairag* que la décision *Dieng*³⁴⁰⁰ ont été rendues sur les

³³⁹⁸ Article L. 614-16 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 512-4].

³³⁹⁹ Aurélie **BRETONNEAU**, « Réexamen d'une demande d'asile après condamnation par la CEDH », concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 3 oct. 2018, *M. M.*, n° 406222, *Rec.*, p. 350, *AJDA*, 2018, p. 2249.

³⁴⁰⁰ Didier **CHAUVAUX**, « Reconduite à la frontière et pouvoir d'injonction », concl. sous **CE**, sect., 22 fév. 2002, *Dieng*, n° 224496, *Rec.*, p. 54, *RFDA*, 2002, p. 1080.

conclusions contraires des commissaires du gouvernement de l'époque. Notamment, M. Henri Savoie trouvait « *très difficile de se satisfaire d'une situation où, après avoir annulé un arrêté de reconduite à la frontière pour un motif de fond, [le juge n'en tirerait] aucune conséquence sur le droit au séjour de l'étranger en l'absence de circonstances nouvelles de fait ou de droit permettant de lui refuser un tel titre* »³⁴⁰¹.

1280. Il faut néanmoins relativiser la portée réductrice de la jurisprudence administrative. D'abord, l'avènement de l'obligation de quitter le territoire français conduit à ce que le juge sera fréquemment saisi simultanément d'un refus de titre dont il pourra prononcer l'annulation et l'assortir d'une obligation de délivrance. La dichotomie entre le temps du contentieux du séjour et le temps du contentieux de l'éloignement est donc nettement moins prononcée qu'auparavant.

1281. Ensuite, il est évident que, sauf changement de circonstances, l'administration a tout intérêt à adopter la position retenue par le juge, quand bien même elle ne prend pas la forme d'une injonction. L'autorité relative de chose jugée qui s'attache, selon le Conseil d'État, au motif d'annulation de l'obligation de quitter le territoire tiré de ce que l'étranger a droit au séjour, si elle ne lie pas formellement le juge qui serait saisi d'un refus de titre ultérieur, pèsera naturellement sur son analyse et le conduira probablement à adopter une solution identique.

1282. Il faut noter que la délivrance d'un titre de séjour non provisoire à la suite de l'annulation d'un arrêté de reconduite prive d'objet les conclusions dirigées en appel contre cet acte dès lors qu'elle excède les conséquences nécessaires de l'annulation³⁴⁰².

1283. Annulation du refus d'accorder un délai de départ volontaire.
– La décision octroyant ou refusant d'accorder un délai de départ volontaire peut être contestée indépendamment de la décision

³⁴⁰¹ Henri SAVOIE, concl. sous CE, 7^e et 10^e, 3 nov. 1997, *Préfet de police c. Mme Ben Guertoub ép. Zairag*, n° 175768, Rec., tab., p. 866, inédites.

³⁴⁰² CE, 7^e, 11 mars 2002, *Préfet de police c. Kartal*, n° 218091, Rec., p. 776 ; CE, 7^e, 28 avr. 2004, *Préfet d'Eure-et-Loir c. Mme Bensmaïne épouse Fennour*, n° 255584, Rec., tab., p. 727 ; CE, 3^e et 8^e, 4 avr. 2005, *Préfet du Bas-Rhin c. Guebgoub*, n° 257981, Rec., tab., p. 916.

d'éloignement qu'elle accompagne. Le Conseil d'État a estimé, dans un avis du 1^{er} mars 2012, *Calixte*³⁴⁰³, que l'annulation du refus d'accorder un tel délai ne pouvait, à elle seule, conduire au prononcé d'une injonction. Plutôt platonique, cette annulation n'affecte donc que les obligations administratives qui pèsent sur l'étranger, qui ne sont de toute façon guère pesantes au regard du taux d'exécution des décisions portant obligation de quitter le territoire français³⁴⁰⁴.

1284. Annulation de la décision fixant le pays de destination. – Puisqu'elle constitue un acte autonome, la décision fixant le pays de destination peut être annulée sans que cela exerce une influence sur la légalité de la mesure d'éloignement. Seulement, son annulation fait obstacle à l'éloignement de l'étranger, qui doit bien inclure une destination.

1285. Annulation d'un refus de titre de séjour. – L'annulation d'un refus de titre de séjour peut conduire le juge à ordonner la délivrance de l'autorisation demandée³⁴⁰⁵, celle-ci pouvant être retirée en cas d'annulation ultérieure du jugement³⁴⁰⁶. Le Conseil d'État a, dans un avis rendu par la section du contentieux le 30 novembre 1998, *Berrad*, considéré que « *l'exécution du jugement prononçant l'annulation d'un refus de titre de séjour au motif que ce refus porte au droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale une atteinte excessive au regard des exigences de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, implique normalement que l'administration délivre le titre sollicité ou un titre présentant des garanties suffisantes au regard du droit que l'intéressé tire de l'article 8 de cette convention* »³⁴⁰⁷.

1286. Évidemment, le juge ne peut enjoindre à l'administration de délivrer un titre qui n'existe pas mais doit identifier la catégorie la plus à même de correspondre à la situation de l'étranger. A été ainsi censuré un jugement de tribunal administratif qui ordonnait la délivrance d'une « *carte*

³⁴⁰³ CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} mars 2012, *Calixte*, n° 355133, Rec., tab., p. 796.

³⁴⁰⁴ Voir *infra* n° 1390.

³⁴⁰⁵ CE, 2^e et 7^e, 25 mai 2010, *Ait Baloua*, n° 320116, Rec., tab., p. 803 ; chron. Olivera BOSKOVIC, Sabine CORNELOUP, Fabienne JAULT-SESEKE, Natalie JOUBERT, Karine PARROT, D., 2010, p. 2868.

³⁴⁰⁶ CE, 2^e et 7^e, 10 juill. 2020, *Mme Mata Bazëbita*, n° 430609, Rec., tab., p. 782.

³⁴⁰⁷ CE, sect., avis, 30 nov. 1998, *Berrad*, n° 188350, Rec., p. 451 ; concl. Francis LAMY, RFDA, 1999, p. 511.

de séjour temporaire à titre humanitaire »³⁴⁰⁸. Le juge peut parfois enjoindre à l'administration de saisir une commission consultative³⁴⁰⁹.

1287. Annulation d'un refus de visa. – En matière de visa, la jurisprudence initiale était assez discordante. La juge a parfois admis que l'annulation du refus de visa opposé au bénéficiaire d'une autorisation de regroupement familial impliquait « normalement »³⁴¹⁰, voire « nécessairement »³⁴¹¹, la délivrance d'un visa. Il est toutefois arrivé au Conseil d'État de refuser d'imposer à l'administration davantage qu'un réexamen en considérant que, le bénéfice du regroupement familial ne plaçant pas pour autant l'administration consulaire en position de compétence liée pour remettre un visa³⁴¹², il n'y avait pas lieu d'ordonner sa délivrance³⁴¹³.

1288. Ainsi, l'administration consulaire qui refuse à tort un visa à un étranger bénéficiaire d'une autorisation de regroupement familial peut se voir ordonner de lui en remettre un. Il en va ainsi quand bien même l'intéressé ne remplit plus les conditions qui avaient conduit à la délivrance de l'autorisation dès lors que celle-ci est toujours en vigueur et qu'aucun motif d'ordre public ne s'oppose à son entrée en France³⁴¹⁴.

1289. Pour être assorti d'une injonction à délivrer un visa, le motif d'annulation doit naturellement révéler un droit à la délivrance. L'annulation du refus de visa fondée sur l'absence de menace à la sûreté de l'État ne traduit pas nécessairement un droit à obtention et n'implique qu'une injonction au réexamen³⁴¹⁵.

1290. Incohérences. – La cohérence de la jurisprudence peut être remise en cause. En exigeant parfois que l'administration soit en situation de

³⁴⁰⁸ CAA Lyon, 6^e, 21 juin 2005, *Préfet du Rhône c. Djabi*, n° 04LY00305, Rec., tab., p. 912.

³⁴⁰⁹ CAA Paris, 8^e, 8 oct. 2007, *Sylla*, n° 07PA01165, Rec., tab., p. 886.

³⁴¹⁰ CE, 9^e et 10^e, 8 déc. 2000, *Ayatillah*, n° 217614.

³⁴¹¹ CE, 2^e et 7^e, 30 mai 2005, *Kachetel*, n° 266110.

³⁴¹² CE, 10^e, 29 déc. 2006, *Zemouche*, n° 266156 ; CE, 7^e, 17 janv. 2007, *Benkabla*, n° 286677.

³⁴¹³ CE, 7^e, 5 déc. 2005, *Kbelifa*, n° 266300.

³⁴¹⁴ CE, 9^e et 10^e, 27 mars 2009, *Benarab et Mme Kias*, n° 286886, Rec., p. 108 ; concl. Julien BOUCHER, AJDA, 2009, p. 1102.

³⁴¹⁵ CE, 10^e, 21 nov. 2003, *Sakouchi*, n° 227248.

compétence liée pour lui ordonner la délivrance d'un document particulier, le juge assèche le pouvoir d'injonction qui lui est conféré par la loi en le subordonnant à une condition qui n'est que très rarement remplie. Bien sûr, enjoindre de délivrer un titre de séjour est la conséquence nécessaire de la décision qui reconnaît que l'administration est tenue de le remettre à l'étranger. Dans une conception étroite de la nécessité, il est donc possible d'assimiler nécessité d'adopter un comportement déterminé et compétence liée mais, comme le relevait M. Julien Boucher, « *à trop pousser un tel raisonnement, on finirait par priver de toute portée les dispositions de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative* »³⁴¹⁶.

1291. D'ailleurs, l'office du juge de l'exécution offre à l'administration la possibilité d'opposer de nouveaux arguments qui pourraient justifier la non-délivrance d'un titre de séjour. La circonstance que des motifs de refus existent potentiellement ne saurait donc par principe faire obstacle à l'exercice du pouvoir d'injonction sur le fondement de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative.

1292. Peut-être la raison de cette approche restrictive réside-t-elle dans le souci de ménager à l'administration un nouveau temps d'examen de la situation, mais il ne s'agit que de repousser l'inévitable. Dès lors que le juge dispose, à la date de sa décision, de l'ensemble des données de fait connues de l'administration, il est inutile de renvoyer l'étranger devant elle.

B | L'office imparfait du juge de l'injonction dans le temps

1293. Les contentieux des étrangers n'échappent pas au régime classique de l'injonction. Aucune disposition textuelle n'accorde un sort particulier à ces litiges, qui sont donc soumis aux mêmes limites induites par la loi (1.), que le juge a cherché à dépasser (2.).

³⁴¹⁶ Julien **BOUCHER**, « Étendue des pouvoirs du juge en cas d'annulation du refus de visa opposé au bénéficiaire d'une autorisation de regroupement familial », concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 27 mars 2009, *Benarab et Mme Kias*, n° 286886, Rec., p. 108, AJDA, 2009, p. 1102.

1. Le recours encadré à l'injonction légale

1294. Office du juge de l'exécution dans le temps. – Le juge de l'exécution s'inscrit en-dehors du champ de l'excès de pouvoir, ce que révèle l'emploi de l'expression « *il résulte de l'instruction* »³⁴¹⁷, qui caractérise, on le sait, l'office du juge de plein contentieux. Cela implique que, contrairement au juge de l'annulation³⁴¹⁸, il se prononce sur la demande du requérant en fonction des données de droit et de fait à la date de sa décision³⁴¹⁹. Cet examen est généralement défavorable au requérant en ce qu'il peut lui faire perdre le bénéfice des dispositions qui avaient conduit à l'annulation de la décision attaquée, soit qu'elles aient été remplacées par un texte plus rigoureux³⁴²⁰, soit que la situation de l'étranger ait été modifiée entre temps³⁴²¹.

1295. Il ne faut cependant pas croire que cette modification de l'office du juge de l'exécution a été introduite pour faire obstacle à son pouvoir d'ordonner la délivrance d'un titre de séjour. Au contraire, la solution précédemment suivie par la jurisprudence administrative, qui se conformait à une stricte appréciation dans le temps des conditions de l'injonction, conduisait le juge à systématiquement se réfugier derrière la possibilité d'un changement de circonstances pour refuser d'enjoindre à l'administration de prendre une décision en un sens déterminé et se borner à ordonner le réexamen³⁴²². Naturellement, une telle conception aboutissait « *à vider d'une grande partie de sa substance le nouveau pouvoir*

³⁴¹⁷ Par exemple : **CE**, 9^e et 10^e, 27 mars 2009, *Benarab et Mme Kias*, n° 286886, Rec., p. 108 ; concl. Julien **BOUCHER**, AJDA, 2009, p. 1102.

³⁴¹⁸ **CE**, ass., 13 déc. 1991, *Préfet de l'Hérault c. Dakoury*, n° 120560, Rec., p. 440 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RFDA, 1992, p. 90 ; note François **CRÉPEAU**, Rev. crit. DIP, 1002, p. 455 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, D., 1992, p. 447 ; chron. Christine **MAUGÛÉ**, Rémy **SCHWARTZ**, AJDA, 1992, p. 114 ; obs. Marie-Christine **ROUAULT**, JCP G, 1992, IV., n° 1051.

³⁴¹⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 4 juill. 1997, *Époux Bourezak*, n° 156298, Rec., p. 278 ; concl. Ronny **ABRAHAM**, RFDA, 1997, p. 815 ; chron. Didier **CHAUVAUX**, Thierry-Xavier **GIRARDOT**, AJDA, 1997, p. 584.

³⁴²⁰ **CAA** Paris, 8^e, 8 oct. 2007, *Sylla*, n° 07PA01165, Rec., tab., p. 886.

³⁴²¹ **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2011, *Gamraoui et Mme Guesmi*, n° 322494, Rec., tab., p. 961 ; **CE**, 2^e et 7^e, 7 oct. 2013, *Ministre de l'Intérieur c. M. et Mme Ousbaa*, n° 360972, Rec., tab., p. 631.

³⁴²² **CE**, 2^e et 6^e, 18 oct. 1995, *Ministre de l'Intérieur c. M. et Mme Reghis*, n° 156252 ; chron. Didier **CHAUVAUX**, Jacques-Henri **STAHL**, AJDA, 1996, p. 115.

d'injonction attribué par la loi au juge »³⁴²³. Elle n'avait d'ailleurs pas été unanimement suivie par les juridictions subordonnées³⁴²⁴. La possibilité offerte au juge de rejeter les conclusions aux fins d'injonction lorsqu'un changement de circonstances s'y oppose lui permet donc, parallèlement, d'ordonner la prise d'une décision déterminée lorsque la situation est demeurée la même³⁴²⁵.

1296. Reste que l'évolution des circonstances de droit ou de fait n'est prise en compte dans le prononcé de l'injonction que lorsqu'elle est défavorable au requérant. La situation inverse, c'est-à-dire l'hypothèse où l'étranger bénéficie, postérieurement à la décision contestée, d'un droit nouveau, ne lui permet en effet pas de s'en prévaloir, car il se heurte à la décision de rejet qui lui aura été opposée, qui fait obstacle à ce que le juge accueille ses conclusions aux fins d'injonction. La jurisprudence administrative a cherché à pallier ce déséquilibre.

2. Le recours inachevé à l'*obiter dictum*

1297. Parallèlement au développement de l'injonction légale, le juge administratif s'est reconnu le pouvoir d'indiquer à l'administration, dans les motifs de sa décision, la marche à suivre dans le dossier qui lui était soumis. Ce faisant, le juge élargit considérablement son office en se permettant d'aller au-delà des pouvoirs qui lui sont normalement conférés dans le cadre du recours pour excès de pouvoir³⁴²⁶.

1298. Si le juge de l'exécution est juge du plein contentieux et dispose d'un office élargi, il n'en demeure pas moins subordonné au sort des

³⁴²³ Ronny **ABRAHAM**, « Le contentieux de l'injonction, contentieux de pleine juridiction », concl. sous **CE**, 2^e et 6^e, 4 juill. 1997, *Époux Bourezak*, n° 156298, Rec., p. 278, RFDA, 1997, p. 815.

³⁴²⁴ **CAA** Paris, 4^e, 23 janv. 1997, *Ministre de l'Intérieur c. M. Hamlaoui*, n° 96PA01237, AJDA, 1997, p. 303 ; note Pierre-Eric **SPITZ**, AJDA, 1997, p. 278 ; Florence **MALVASIO**, « Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif », LPA, 10 fév. 1997, n° 18, p. 4.

³⁴²⁵ **CE**, 2^e et 6^e, 25 mai 1998, *M. Nwosu*, n° 185270 ; **CE**, 2^e et 6^e, 29 juill. 1998, *Bamba*, n° 185406 ; **CE**, 7^e, 9 mars 2005, *Haddouch*, n° 242410.

³⁴²⁶ Camille **BROYELLE**, « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », DA, 2004, n° 3, chron. n° 6.

conclusions principales qui, elles, restent examinées dans le cadre restrictif de l'excès de pouvoir. Les conclusions en injonction que peut formuler le requérant constituent en effet des conclusions accessoires, au nom du principe de prohibition des injonctions au principal. Cela implique que le juge soit conduit à rejeter une requête dirigée contre un acte alors même que l'évolution des circonstances de droit ou de fait ne permettrait normalement plus de le prendre.

1299. Conscient de la difficulté qu'il y avait à permettre l'exécution immédiate d'un acte au nom de sa légalité passée mais peu désireux de détacher son pouvoir d'injonction de l'annulation, le Conseil d'État s'est autorisé à adresser des directives à l'administration dans les seuls motifs de sa décision, sans les transposer dans son dispositif. Il a pu le faire en jugeant dépourvue d'objet la requête d'un étranger dirigée contre un arrêté de reconduite à la frontière pris antérieurement à l'octroi par l'OFPRA du statut de réfugié, au motif « *que cette dernière décision a pour effet de priver l'arrêté préfectoral de toute possibilité d'exécution et d'obliger les autorités compétentes à délivrer à l'intéressé un titre de séjour* »³⁴²⁷. De façon plus orthodoxe, le juge administratif a indiqué explicitement que l'évolution des circonstances faisait obstacle à l'exécution de la décision litigieuse³⁴²⁸. Cette ligne jurisprudentielle a été consacrée par une décision du 21 mars 2001, *Mme Mathio Emma Essaka*³⁴²⁹, dans laquelle le juge, tout en rejetant les conclusions aux fins d'annulation formulées par la requérante, a indiqué que l'évolution ultérieure de sa situation faisait obstacle à l'exécution de l'arrêté de reconduite à la frontière dont elle était destinataire. L'intéressée se prévalait de son mariage avec un ressortissant français postérieurement à la mesure d'éloignement prise à son encontre. La rédaction s'apparente cependant plus à un *obiter dictum* qu'à une véritable injonction.

1300. La formulation est plus précise dans la jurisprudence ultérieure, notamment dans la décision *Préfet du Val-d'Oise c. Mme Egglely*, du 7 avril

³⁴²⁷ CE, prés. sect., 29 déc. 1997, *Bisljimi*, n° 185830.

³⁴²⁸ CE, 9^e, 11 sept. 1996, *Préfet de la Gironde c. Mlle Ouhabi*, n° 162408 ; CE, prés. sect., 19 janv. 2000, *M. Yao Kimou*, n° 209367 ; CE, 5^e, 13 déc. 2000, *Préfet de police c. M. Al Kourdi*, n° 222789.

³⁴²⁹ CE, 5^e et 7^e, 21 mars 2001, *Mme Mathio Emma Essaka*, n° 208541, Rec., p. 150.

2006³⁴³⁰, dans laquelle le juge considère que « *si [...] la naissance, postérieurement à la date de l'arrêté attaqué, de l'enfant de Mme A et de son compagnon haïtien, est sans incidence sur la légalité dudit arrêté, la circonstance, non contestée par le préfet, que ce ressortissant haïtien, titulaire d'une carte de résident, assume la charge effective de deux enfants français et du fils qu'il a eu avec Mme A, est de nature à faire obstacle à l'exécution de la mesure de reconduite à la frontière de celle-ci* ». En prenant la peine de préciser, dans un considérant dédié, l'impossibilité légale de procéder à l'exécution de la décision attaquée, le juge ordonne implicitement mais nécessairement à l'administration de s'abstenir d'éloigner la requérante et de réexaminer sa situation.

1301. Certaines juridictions ont cru bon d'aller au-delà de l'*obiter dictum* et d'enjoindre à l'administration de réexaminer la situation de la requérante. Dans un arrêt du 4 juillet 2008, *M. et Mme Wu*³⁴³¹, la cour administrative d'appel de Paris a considéré que le décès du conjoint de la requérante postérieurement à la décision d'éloignement dont elle faisait l'objet ne permettait pas de la regarder comme illégale mais rendait impossible son exécution. La novation de l'arrêt réside dans le fait d'avoir assorti cette précision sur l'exécutabilité de l'acte d'éloignement d'une injonction au réexamen de la situation de la requérante.

1302. Le Conseil d'État a mis un terme à ce mouvement jurisprudentiel et conforté l'étendue de son office définie par la décision *Mme Mathio Emma Essaka*. Censurant un nouvel arrêt de la cour administrative d'appel de Paris reprenant la solution de la décision *M. et Mme Wu*, il a rappelé que le prononcé d'une injonction légale n'était pas envisageable lorsque le juge rejette les conclusions principales³⁴³². La présentation de la décision dans les tables du Recueil se veut plus générale : « *s'il est loisible au juge administratif, dans les motifs d'une décision par laquelle il rejette les conclusions d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, de relever, afin d'éclairer la portée de sa décision, que la naissance postérieurement à la décision attaquée, d'un enfant français de ce dernier, fait obstacle à l'exécution de cette décision et obligation au préfet*

³⁴³⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 7 avril 2006, *Préfet du Val-d'Oise c. Mme Egglely*, n° 274713, Rec., tab., p. 900.

³⁴³¹ **CAA** Paris, 1^{re}, 4 juill. 2008, *M. et Mme Wu*, n° 07PA04078, AJDA, 2009, p. 171 ; note Pierre **LETOURNEUR**, AJDA, 2009, p. 171.

³⁴³² **CE**, 1^{re} et 6^e, 20 juin 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Mme Ketsopa*, n° 346073, Rec., tab., p. 797.

de police de réexaminer sa situation administrative, le juge ne saurait enjoindre à l'administration de délivrer une autorisation provisoire de séjour aux fins de procéder à ce réexamen ».

1303. Cette solution s'impose au juge. D'une part, le Conseil d'État a clairement rappelé « *qu'il appartient [...] à l'administration de ne pas mettre à exécution l'obligation de quitter le territoire si un changement dans les circonstances de droit ou de fait a pour conséquence de faire obstacle à la mesure d'éloignement* »³⁴³³. D'autre part, le droit de l'Union prévoit clairement, de façon constante³⁴³⁴, que « *les juridictions d'un État membre doivent prendre en considération, lorsqu'elles vérifient la légalité d'une mesure d'éloignement ordonnée à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre, les éléments de fait intervenus après la dernière décision des autorités compétentes pouvant impliquer la disparition ou la diminution non négligeable de la menace actuelle que constituerait, pour l'ordre public ou la sécurité publique, le comportement de la personne concernée* »³⁴³⁵. La même solution a été retenue à l'endroit d'une décision d'éloignement prise à destination d'un ressortissant d'un pays tiers³⁴³⁶. Il s'ensuit que le juge administratif ne saurait se satisfaire de l'office restrictif du recours pour excès de pouvoir et doit mettre en œuvre des techniques de contrôle propres à dépasser l'approche figée de la légalité qui est ordinairement la sienne.

1304. De ce point de vue, la pratique de l'*obiter dictum* apparaît comme une solution en demi-teinte. Certes, elle a le mérite d'indiquer à l'administration la conduite à adopter sans pour autant bousculer l'office traditionnel du juge et découpler l'injonction de l'annulation. Reste qu'elle ne va pas au bout de sa propre logique. En effet, dès lors que les motifs de la décision prévoient que la décision d'éloignement doit demeurer inexécutée, cela implique nécessairement que l'administration procède au réexamen de la situation de l'étranger. Les conditions posées par l'article L. 911-2 du Code de justice administrative sont donc remplies et rien ne s'oppose, légalement, à ce que le juge épuise son office en ordonnant à

³⁴³³ CE, juge des référés, 8 mars 2016, *Mme Larbouati*, n° 397206, Rec., tab., p. 792.

³⁴³⁴ CJUE, 5^e, 29 avr. 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, n° C-482/01.

³⁴³⁵ CJUE, GC., 17 avr. 2018, *B. c. Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c. Franco Vomero*, nos C-424/16 et C-316/16.

³⁴³⁶ CJUE, 2^e, 11 nov. 2004, *Cetinkaya*, C-467/02 ; CJUE, 1^{re}, 8 déc. 2011, *Ziebell*, n° C-371/08.

l'administration de faire ce qui s'impose à elle. À choisir, c'est ainsi plutôt la solution de l'arrêt *M. et Mme Wu* qui « *mérite d'être approuvée* »³⁴³⁷. En l'état du droit, l'*obiter dictum* demeure bien un « *succédané* »³⁴³⁸ de l'injonction légale. Plus qu'un ordre, il s'agit d'un avertissement.

1305. Ces derniers développements font ressurgir la problématique, d'ailleurs loin d'être propre au droit des étrangers, de l'appréciation de la légalité dans le temps. L'office réduit, voire réducteur, du juge de l'excès de pouvoir conduit inévitablement à créer des distorsions entre la légalité proclamée au terme du procès et les données de droit et de fait qui s'imposent aux parties et tend à affaiblir l'effet pacificateur de la résolution juridictionnelle des litiges. Ces difficultés ont fréquemment conduit le juge et la doctrine à s'interroger sur l'opportunité d'un basculement de pans entiers du droit administratif vers le plein contentieux. Le droit des étrangers n'échappe bien sûr pas à ces questionnements.

³⁴³⁷ Pierre **LETOURNEUR**, « Injonction de réexaminer une situation administrative sans annulation préalable de la décision contestée », *AJDA*, 2009, p. 173.

³⁴³⁸ Jacques **CHEVALLIER**, « L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur », *AJDA*, 1972, p. 82.

SECTION II

LE RENFORCEMENT DE L'OFFICE DU JUGE PAR LE PLEIN CONTENTIEUX

1307. Alors que le recours de plein contentieux a déjà, depuis longtemps, essaimé dans le droit des étrangers (**I.**), sa généralisation demeure très hypothétique (**II.**).

I | L'affirmation ponctuelle du juge du plein contentieux

1308. Le développement du plein contentieux n'a pas épargné le juge des étrangers. Son immixtion dans les contentieux des étrangers n'est toutefois pas homogène et se justifie différemment selon qu'elle adopte les traits d'un recours objectif (**A.**) ou subjectif (**B.**).

A | L'introduction incomplète du plein contentieux objectif en matière répressive

1309. Certains contentieux des étrangers empruntent la forme du recours de plein contentieux parce qu'ils constituent des contentieux mixtes et appartiennent aussi à un pan du droit ayant échappé au juge de l'excès de pouvoir.

1310. Sanction et titre exécutoire. – Le juge des sanctions administratives prononcées en droit des étrangers statue en plein contentieux. Annoncé par la jurisprudence à la fin des années 1990³⁴³⁹, l'office du juge résulte d'une décision de section, *Groupement d'intérêt économique Mumm-Perrier-Jouet*, rendue le 28 juillet 1999³⁴⁴⁰. Le Conseil d'État y précise que, lorsque le juge est saisi de conclusions dirigées contre un état exécutoire en matière de contribution spéciale due à raison de l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger, qui constitue une sanction

³⁴³⁹ **CAA** Lyon, 3^e, 16 janv. 1998, *Office des migrations internationales*, n° 95LY01416, Rec., tab., p. 964.

³⁴⁴⁰ **CE**, sect., 28 juill. 1999, *Groupement d'intérêt économique Mumm-Perrier-Jouet*, n° 188973, Rec., p. 257 ; chron. Pascale **FOMBEUR**, Mattias **GUYOMAR**, AJDA, 1999, p. 783.

administrative³⁴⁴¹, « il lui appartient, après avoir contrôlé les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, de décider, selon le résultat de ce contrôle, soit de maintenir le taux retenu, soit de lui substituer celui des deux autres taux qu'il estime légalement justifié, soit, s'il n'est pas établi que l'employeur se serait rendu coupable des faits [qui lui sont reprochés], de le décharger de la contribution spéciale ». Il en va de même en ce qui concerne la sanction infligée aux transporteurs aériens³⁴⁴². Ce choix du plein contentieux s'explique essentiellement par le fait que la sanction concernée a une nature pécuniaire et constitue un titre exécutoire³⁴⁴³, qui échappe classiquement au juge de l'excès de pouvoir³⁴⁴⁴. La punition se fonde ici dans le titre exécutoire et il est évident que le juge ne peut scinder son office selon qu'il est saisi d'un moyen relatif à la procédure de recouvrement ou du contrôle de la matérialité des faits à l'origine de l'émission du titre et de leur exacte qualification juridique, qu'il lui appartient d'apprécier³⁴⁴⁵. La même solution est appliquée à la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement vers le pays d'origine du travailleur en situation irrégulière³⁴⁴⁶.

1311. Généralisation du plein contentieux. – Le plein contentieux en matière répressive s'est naturellement généralisé à partir de la décision d'assemblée *Société ATOM*, rendue le 16 février 2009³⁴⁴⁷. Sur ce fondement, le Conseil d'État a considéré que le retrait de la carte de résident d'un employeur au motif qu'il avait employé irrégulièrement un

³⁴⁴¹ **CAA** Lyon, plén., 1^{er} avr. 1997, *Zekri c. Office des migrations internationales*, n° 94LY01798, Rec., p. 554.

³⁴⁴² **CAA** Paris, 4^e, 10 fév. 1998, *Compagnie nationale Air France*, n° 96PA02799, Rec., p. 563.

³⁴⁴³ Pascale **FOMBEUR**, Mattias **GUYOMAR**, « Régime des sanctions administratives », *AJDA*, 1999, p. 783.

³⁴⁴⁴ **CE**, sect., 27 avr. 1988, *Mbakam*, n° 74319, Rec., p. 172 ; chron. Michel **AZIBERT** et Martine **DE BOISDEFFRE**, *AJDA*, 1988, p. 438.

³⁴⁴⁵ **CE**, 1^{re} et 4^e, 23 mars 2009, *Marquardt*, n° 313519, Rec., tab., p. 792 ; **CE**, 1^{re} et 4^e, 12 avr. 2022, *Société Majesty Pizza*, n° 449684, Rec., tab.

³⁴⁴⁶ **CE**, 1^{re} et 4^e, 13 mars 2019, *Mme Ngo Ndenga*, n° 424565, Rec., tab., p. 783.

³⁴⁴⁷ **CE**, ass., 16 fév. 2009, *Société ATOM*, n° 274000, Rec., p. 25 ; concl. Claire **LEGRAS**, *RFDA*, 2009, p. 259 ; note David **BAILLEUL**, *JCP A*, 2009, comm. n° 2089 ; note Fabrice **MELLERAY**, *RJEP*, 2009, n° 665, p. 35.

étranger³⁴⁴⁸, parce qu'il constitue une sanction administrative³⁴⁴⁹, était contestable par un recours de plein contentieux³⁴⁵⁰.

1312. Le juge dispose d'un pouvoir de modulation de la sanction - en vérité un pouvoir de réformation de l'acte - qui reste naturellement enfermé dans les bornes des sanctions prévues par la loi. Cela signifie simplement que le juge est tenu d'appliquer l'une des sanctions instaurées par le texte et ne peut, à loisir, en choisir une autre pour adopter la punition qui lui paraît le mieux convenir au comportement de l'administré. Lorsque la sanction prononcée est la seule proposée par la loi, son annulation conduit donc nécessairement l'administration à renoncer au processus répressif qu'elle avait engagé. Cela implique, par exemple, que l'administration, comme le juge, ne peut pas régulariser une sanction de retrait de la carte de résident en l'accompagnant de la délivrance d'un titre de séjour moins durable, comme une carte « vie privée et familiale ». Au-delà de l'inopportunité d'une mesure qui n'aboutirait qu'à une précarisation de la situation de l'étranger, ce qui ne « *paraît pas être un registre sain pour une sanction administrative* »³⁴⁵¹, une telle opération n'est pas prévue par les textes et se situerait clairement en dehors du champ d'application de la loi.

1313. Maintien de l'excès de pouvoir. - En dépit de la généralité de sa formulation, la décision *Société ATOM* n'a pas eu pour effet de faire basculer la totalité du droit administratif répressif dans le plein contentieux. Subsistent en effet quelques îlots d'excès de pouvoir, dont le principal est naturellement constitué par le contentieux des sanctions disciplinaires. La jurisprudence administrative s'est inspirée de ces

³⁴⁴⁸ Article L. 432-11 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 314-6].

³⁴⁴⁹ **Cons. const.**, 22 avr. 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, n° 97-389 DC ; note Nicole **GUIMEZANES**, JCP G, 1997, p. 341 ; note François **JULIEN-LAFERRIÈRE**, AJDA, 1997, p. 524 ; note Olivier **LECUCQ**, RFDC, 1997, p. 571 ; note François **LUCHAIRE**, RDP, 1997, p. 931 ; note Ferdinand **MÉLIN-SOUCRAMANIEN**, D., 1999, p. 237 ; note Gilles **PELLISSIER**, LPA, 27 juin 1997, n° 77, p. 4 ; note Dominique **TURPIN**, Rev. crit. DIP, 1997, p. 447 ; note Jean-Claude **ZARKA**, JCP G, 1997, p. 356.

³⁴⁵⁰ **CE**, 1^{re} et 6^e, 10 juin 2009, *Mme Zheng*, n° 318898, Rec., tab., p. 783.

³⁴⁵¹ Luc **DEREPAS**, concl. sous **CE**, 1^{re} et 6^e, 10 juin 2009, *Mme Zheng*, n° 318898, Rec., tab., p. 783, inédites.

tempéraments pour préserver le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la sanction de déchéance de nationalité³⁴⁵². Cette solution a été plus formellement consacrée par la décision *M. T...* du 8 juin 2016³⁴⁵³. Ce choix semble résulter d'une pluralité de facteurs qui peinent à emporter pleinement la conviction.

1314. D'abord, il semble reposer sur un parallèle entre le degré de proximité existant entre l'État et le citoyen déchu et entre l'administration et son agent. L'argument est assez discutable, car la relation nouée par l'État avec son ancien citoyen n'est pas plus forte que celles qu'il entretient avec les autres. Elle l'est même moins si l'on pense que tous les citoyens ne sont pas susceptibles de perdre leur nationalité. De la sorte, la déchéance « *laisse entendre qu'un naturalisé, qui a donc été dans un premier temps un étranger, demeure suspect dans sa fidélité et son attachement à l'État et à la communauté nationale qui n'est que d'adoption* »³⁴⁵⁴. Certainement, la déchéance met en lumière ce lien de citoyenneté, là où le droit administratif répressif ordinaire ne convoque l'individu qu'en tant qu'administré. Il peut toutefois sembler hasardeux de tenir cette sanction à l'écart du plein contentieux pour un tel motif. Si la relation entre l'agent et son administration justifie le maintien du recours pour excès de pouvoir, c'est en raison du lien de subordination qui les unit et non parce que la sanction pénètre l'intimité du fonctionnaire. Ce dernier élément, bien présent dans le contentieux de la déchéance, semble plutôt propre à affecter le degré de contrôle opéré par le juge que sa nature.

1315. Ensuite, le rapporteur public, M. Xavier Domino, rappelait que la déchéance de nationalité prend la forme d'un décret, ce qui la destine en principe à l'excès de pouvoir. L'argument est plutôt difficile à admettre, car le caractère décrétoire de l'acte est sans rapport avec les recours ouverts à son encontre. D'ailleurs, ce principe n'est pas absolu puisque les décrets

³⁴⁵² **CE**, 2^e et 7^e, 11 mai 2015, *M. B.*, n° 383664 ; chron. Thierry **GARÉ**, Catherine **GINESTET**, Marie-Hélène **GOZZI**, Gabriel **ROUJOU DE BOUBÉE**, Solange **MIRABAIL**, D., 2015, p. 2465 ; obs. Jules **LEPOUTRE**, D., 2015, p. 1099.

³⁴⁵³ **CE**, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, Rec., p. 231 ; concl. Xavier **DOMINO**, AJDA, 2016, p. 1758 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2016, n° 12, comm. n° 61 ; note Jules **LEPOUTRE**, RFDA, 2016, p. 1188.

³⁴⁵⁴ Anne-Virginie **MADEIRA**, *Nationaux et étrangers en droit public français*, thèse Paris II, Dalloz, 2015, p. 136.

d'opposition à un changement de nom appartiennent justement au plein contentieux. En vérité, le décret est davantage un symptôme de l'importance de la matière. Le refus du Conseil d'État de délaïsser l'excès de pouvoir au profit du plein contentieux témoigne donc simplement de ce que le juge administratif n'a « *nulle appétence pour substituer sa décision à celle des plus hautes autorités administratives de l'État* »³⁴⁵⁵. C'est bien sûr compréhensible, mais juridiquement peu satisfaisant.

1316. Enfin, s'agissant d'un acte justiciable en premier ressort du Conseil d'État, le maintien du recours pour excès de pouvoir permet d'exonérer l'intéressé du ministère d'avocat. L'argument, d'opportunité, est sans doute le plus solide. Il se conjugue d'ailleurs avec l'idée, exprimée par la doctrine, que l'évolution vers le plein contentieux n'apporterait finalement pas grand-chose. M. Gweltaz Eveillard soutient ainsi que « *la distinction entre recours pour excès de pouvoir et plein contentieux ne présente ici aucun intérêt du point de vue de l'office du juge, dès lors qu'une seule sanction peut être prononcée, la déchéance de nationalité* »³⁴⁵⁶. C'est vrai, mais cela vaut pour tous les cas où l'administration n'a qu'une seule peine à sa disposition, comme pour le retrait de la carte de résident de l'article L. 432-11 du Code des étrangers, et cela n'empêche pas le Conseil d'État de statuer comme juge du plein contentieux. Du reste, le passage au plein contentieux présenterait l'avantage de permettre au juge d'apprécier la légalité de la sanction au regard des circonstances de droit et de fait à la date à laquelle il se prononce. Cette différence n'est pas anodine dès lors qu'elle permet de faire bénéficier le requérant de la rétroactivité *in mitius*. Ce sont d'ailleurs de telles considérations qui avaient conduit l'assemblée du contentieux à renoncer à l'excès de pouvoir dans la décision *Société ATOM*³⁴⁵⁷. Il n'est donc pas si certain que l'exclusion du recours de plein contentieux présente un tel caractère d'évidence.

³⁴⁵⁵ Gweltaz **ÉVEILLARD**, « Le contentieux des décrets de déchéance de nationalité », DA, 2016, n° 12, comm. n° 61.

³⁴⁵⁶ Gweltaz **ÉVEILLARD**, « Le contentieux des décrets de déchéance de nationalité », DA, n° 12, comm. n° 61.

³⁴⁵⁷ Claire **LEGRAS**, « Sanctions administratives : rétroactivité *in mitius* et plein contentieux », concl. sous **CE**, ass., 16 fév. 2009, *Société ATOM*, n° 274000, Rec., p. 25, RFDA, 2009, p. 259.

B | L'affirmation constante du plein contentieux subjectif en matière de protection internationale

1317. Le juge de la protection internationale est juge du plein contentieux. Le caractère subjectif du recours dissimule mal certaines spécificités propres à l'octroi de la protection internationale (1.) ou à sa révocation (2.).

1. Octroi de la protection internationale

1318. Principe du recours de plein contentieux. – Lorsqu'elle est saisie d'une décision de l'OFPRA, la Cour nationale du droit d'asile statue comme juge du plein contentieux. Cette solution, qui ressort de la décision de section *Aldana Barreña* du 8 janvier 1982³⁴⁵⁸ et est désormais inscrite dans la loi³⁴⁵⁹, s'appuie sur de solides arguments. En premier lieu, elle trouve une assise dans la composition de la Commission de recours des réfugiés, qui comprenait tant un membre du Haut-Commissariat aux réfugiés qu'un représentant de l'Office. Une telle formation ne s'entendrait guère dans un pur contentieux de la légalité et ne se conçoit véritablement que si la juridiction est dotée du même pouvoir que celui de l'Office, c'est-à-dire reconnaître la qualité de réfugié. Le pouvoir réglementaire avait d'ailleurs précisé les implications pour l'Office des décisions par lesquelles la décision de la Commission « reconnaît la qualité de réfugié au requérant »³⁴⁶⁰.

1319. En second lieu, comme le rappelait le commissaire du gouvernement, M. Bruno Genevois, la question de la reconnaissance de la qualité de réfugié « doit être tranchée dans des délais rapides et en fonction de données qui, par leur nature même, ont un caractère évolutif »³⁴⁶¹. Il importe donc d'éviter autant que possible des annulations de pure forme et de permettre au juge

³⁴⁵⁸ CE, sect., 8 janv. 1982, *Aldana Barreña*, n° 24948, Rec., p. 9 ; concl. Bruno GENEVOIS, Rec., p. 9 ; GACA, 2022, n° 7, p. 149 ; note François JULIEN-LAFFERRIÈRE, AJDA, 1982, p. 662.

³⁴⁵⁹ Article L. 532-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [anciennement L. 733-5].

³⁴⁶⁰ Article 26 du décret n° 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

³⁴⁶¹ Bruno GENEVOIS, concl. sous CE, sect., 8 janv. 1982, *Aldana Barreña*, n° 24948, Rec., p. 9, Rec., p. 16.

de l'asile de se prononcer au regard des circonstances à la date de sa décision³⁴⁶². Il est d'ailleurs à noter que la Commission s'était déjà engagée dans cette voie en se référant à des éléments postérieurs à la décision de l'Office³⁴⁶³.

1320. Recours subjectif. – Le recours de plein contentieux ouvert devant la CNDA est un recours subjectif, ce qui implique, comme le relèvent fréquemment le Conseil d'État³⁴⁶⁴ et la Cour³⁴⁶⁵, qu'il n'a pas pour objet d'apprécier la légalité de la décision prise par l'OFPRA mais seulement de se prononcer sur le droit de l'étranger à l'octroi d'une protection internationale. À cet égard, le juge est libre de modifier le niveau de protection offert comme son fondement³⁴⁶⁶.

1321. La jurisprudence administrative tendait originellement à tirer des conséquences radicales de la nature subjective du recours. La Cour considérait en effet comme inopérants : la dénaturation des déclarations du requérant lors de leur retranscription³⁴⁶⁷, de façon générale, l'illégalité de la décision du directeur de l'OFPRA³⁴⁶⁸, l'incompétence du signataire de l'acte³⁴⁶⁹, le défaut de motivation³⁴⁷⁰, les conditions de l'entretien conduit par l'administration³⁴⁷¹.

1322. Renvoi devant l'Office. – En revanche, le Conseil d'État a jugé, dans une décision du 10 octobre 2013, *Office français de protection des réfugiés*

³⁴⁶² Rappelant cette dernière exigence : **CE**, 9^e et 10^e, 17 mai 2002, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mlle Pavlovic*, n° 231387, Rec., tab., p. 780.

³⁴⁶³ **CRR**, 29 sept. 1976, *Marques da Silva*, n° 8302 ; **CRR**, 17 mars 1981, *Gumusyar*, n° 12080 ; **CRR**, 23 avr. 1981, *Hassam*, n° 12529.

³⁴⁶⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 10 oct. 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Yarici*, n° 362798, Rec., p. 254 ; **CE**, 9^e et 10^e, 26 mai 2014, *M. Gao*, n° 344265, Rec., p. 141 ; **CE**, 9^e et 10^e, 10 avr. 2015, *M. Balasingam*, n° 372864, Rec., tab., p. 661 ; note Emmanuel **AUBIN**, *AJDA*, 2015, p. 1983.

³⁴⁶⁵ **CNDA**, 9 janv. 2008, *Asvi*, n° 607063, Rec. CNDA, p. 13.

³⁴⁶⁶ Pour une modification du fondement de la protection subsidiaire accordée : **CNDA**, 10 janv. 2020, *M. M. et Mme S.*, n° 18024308, Rec. CNDA, p. 64.

³⁴⁶⁷ **CNDA**, 19 nov. 2010, *M. A.*, n° 09008067, Rec. CNDA, p. 174.

³⁴⁶⁸ **CNDA**, 6 déc. 2011, *M. I.*, n° 10014617, Rec. CNDA, p. 183.

³⁴⁶⁹ **CNDA**, 24 oct. 2012, *M. D.*, n° 10011673, Rec. CNDA, p. 151.

³⁴⁷⁰ **CNDA**, 24 oct. 2012, *M. D.*, n° 10011673, Rec. CNDA, p. 151.

³⁴⁷¹ **CNDA**, 24 oct. 2012, *M. D.*, n° 10011673, Rec. CNDA, p. 151.

*et apatrides c. M. Yarici*³⁴⁷², que, « eu égard au caractère essentiel et à la portée de la garantie en cause », le défaut d'audition de l'étranger par l'Office alors qu'elle était exigée par les textes devait conduire le juge, lorsque cette absence est imputable à l'administration, à annuler sa décision et à renvoyer le demandeur devant elle, sauf à ce qu'il résulte de l'instruction qu'il a droit à l'octroi de la protection internationale dont il se réclame. Cette solution, qui n'est pas totalement inédite³⁴⁷³ et s'applique autant lors d'une première demande qu'en cas de réexamen³⁴⁷⁴, est logique, car l'absence d'entretien lors de la phase administrative est de nature à priver la Cour d'un éclairage important susceptible de pénaliser l'étranger. L'annulation et le renvoi procèdent donc d'une lecture fonctionnelle des garanties procédurales et n'affectent pas réellement le caractère subjectif du recours. Elles n'ont en effet pas pour objet de contrôler la régularité de la décision de l'Office mais seulement de mettre le juge en mesure de statuer dans de bonnes conditions. Il s'ensuit, par exemple, qu'une irrégularité dans la convocation à l'audition est sans incidence dès lors que l'entretien a bien eu lieu³⁴⁷⁵, de même que la circonstance que l'Office ait omis de prendre en compte les observations écrites du demandeur³⁴⁷⁶.

1323. Reste que la jurisprudence *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Yarici* fragilise les solutions antérieures rejetant les griefs tirés des modalités de l'audition et notamment de sa mauvaise retranscription, dans la mesure où de tels vices sont de nature à altérer la fiabilité d'un élément essentiel du dossier. Si le juge sait s'extraire de la logique subjective du plein contentieux en l'absence d'entretien, il doit pouvoir le faire lorsque les modalités de cet entretien ne lui permettent pas de se prononcer de façon suffisamment éclairée sur la demande de protection. Le Conseil d'État s'est engagé dans cette voie en jugeant que, si les mauvaises conditions de l'entretien n'étaient pas de nature à justifier l'annulation de la décision du directeur de l'Office et le renvoi du demandeur devant lui, il en allait différemment lorsque l'étranger, privé

³⁴⁷² CE, 2^e et 7^e, 10 oct. 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Yarici*, n° 362798, Rec., p. 254.

³⁴⁷³ CNDA, 31 janv. 2013, *M. N. et Mme G. épouse N.*, n° 11022989, Rec. CNDA, p. 143 ; CNDA, 31 janv. 2013, *M. A.*, n° 12008407, Rec. CNDA, p. 142.

³⁴⁷⁴ CNDA, 31 oct. 2013, *M. S.*, n° 12032522, Rec. CNDA, p. 144.

³⁴⁷⁵ CE, 10^e, 7 juin 2018, *M. A.*, n° 414708, Rec. CNDA, p. 16.

³⁴⁷⁶ CE, 2^e et 7^e, 22 juill. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 452868, Rec., tab.

d'interprète, a été mis dans l'impossibilité de se faire comprendre³⁴⁷⁷. Tel n'est pas le cas lorsque la requérante a une connaissance suffisante de la langue parlée par l'officier de protection³⁴⁷⁸, ce qui s'apprécie *intuitu personae* et non au regard de la langue officielle du pays dont elle est originaire³⁴⁷⁹.

1324. Par ailleurs, le défaut d'enregistrement sonore de l'entretien ne justifie pas le renvoi de l'étranger devant l'Office³⁴⁸⁰. De façon générale, le Conseil d'État juge « *que l'OFPRA ne peut être regardé comme s'étant dispensé de l'entretien [...] aux seuls motifs que celui-ci n'a pas donné lieu à un enregistrement sonore ou que, si l'enregistrement n'a pas été possible, le demandeur n'a pas eu la possibilité de formuler des observations sur la transcription au terme de l'entretien* »³⁴⁸¹. Cette solution peut sembler contredire la jurisprudence antérieure, qui jugeait que le requérant pouvait se prévaloir de la mauvaise retranscription de son entretien pour obtenir de la Cour qu'elle ordonne à l'Office de lui accorder l'accès à l'enregistrement sonore³⁴⁸². Si l'enregistrement de l'entretien est si important qu'il justifie une injonction avant-dire-droit, il est curieux que le juge puisse statuer en son absence sans renvoyer l'intéressé devant l'administration.

1325. La jurisprudence relative au défaut d'audition peut également être transposée au cas où certaines questions n'auraient pas été abordées lors de l'entretien, privant le demandeur de la possibilité de présenter ses observations. C'est le cas lorsque l'OFPRA entend opposer à l'étranger le fait qu'il bénéficie déjà d'une protection dans un autre État³⁴⁸³. L'absence d'audition se transforme ainsi en absence d'examen individuel, ce qui semble plus satisfaisant. La Cour a ainsi renvoyé un étranger devant

³⁴⁷⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 22 juin 2017, *M. Hamza*, n° 400366, Rec., tab., p. 478 ; **CNDA**, 13 oct. 2017, *Mme M.*, n° 17027362, Rec. CNDA, p. 22 ; **CE**, 10^e, 11 avr. 2018, *M. B.*, n° 412514, Rec. CNDA, p. 243.

³⁴⁷⁸ **CNDA**, 18 sept. 2017, *Mme K.*, n° 17005983, Rec. CNDA, p. 24.

³⁴⁷⁹ **CE**, 10^e, 29 mars 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 419620, Rec. CNDA, p. 200.

³⁴⁸⁰ **CNDA**, 29 oct. 2018, *Mme N.*, n° 16040286, Rec. CNDA, p. 18.

³⁴⁸¹ **CE**, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 453615, Rec., tab.

³⁴⁸² **CE**, 2^e et 7^e, 16 oct. 2019, *Mme de Rossi Randriamampianina*, n° 423478, Rec., tab., p. 578.

³⁴⁸³ **CE**, 9^e et 10^e, 10 déc. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 441376, Rec., tab., p. 615.

l'OFPPRA au motif qu'il ressortait manifestement de la motivation de la décision qu'elle se rapportait à un autre dossier que le sien³⁴⁸⁴. Dans le même ordre d'esprit, la circonstance qu'un mineur non accompagné n'aurait pas bénéficié de l'assistance de son représentant à l'occasion de son entretien personnel est de nature, si elle n'est pas imputable au requérant, à justifier l'annulation de la décision de l'Office³⁴⁸⁵.

1326. Naturellement, l'absence d'audition ne peut conduire à l'annulation de la décision lorsque l'Office était dispensé de la conduire, par exemple lorsque l'étranger ne fait état, à l'appui de sa demande de réexamen, que d'éléments manifestement infondés³⁴⁸⁶ ou qu'elle est entachée d'irrecevabilité³⁴⁸⁷. Cela conduit la Cour à porter son contrôle sur le point de savoir si les éléments invoqués par le demandeur augmentent de manière significative les chances qu'il réunisse les conditions ouvrant droit à l'octroi d'une protection internationale³⁴⁸⁸.

1327. La Cour est tenue de statuer sur l'imputabilité du défaut d'audition à l'Office³⁴⁸⁹. Celle-ci peut naturellement découler de l'insuffisante notification de la convocation, en particulier lorsqu'elle intervient dans un délai très bref. Le juge de l'asile a parfois fait preuve d'un certain libéralisme en tenant compte, pour imputer l'absence d'entretien à l'Office alors même qu'il avait dûment convoqué l'intéressée, tant du fait que l'association auprès de laquelle elle était domiciliée lui avait tardivement remis la convocation que des diligences ultérieures de la demandeuse pour se manifester auprès de l'administration³⁴⁹⁰. La défaillance des services postaux peut pareillement être imputée à l'Office s'il n'a pas cherché à convoquer l'intéressé par d'autres moyens³⁴⁹¹. Il appartient néanmoins à la Cour de tenir compte du fait que la demande d'asile s'insère dans une

³⁴⁸⁴ **CNDA**, 24 fév. 2021, *M. M.*, n° 20032375, Rec. CNDA, p. 21.

³⁴⁸⁵ **CE**, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *OFPPRA*, n° 449012, Rec., tab.

³⁴⁸⁶ **CNDA**, 26 juin 2013, *M. et Mme G. et Mlle G.*, n° 12034418, Rec. CNDA, p. 145 ; **CNDA**, 11 avr. 2014, *M. A.*, n° 13020725, Rec. CNDA, p. 122.

³⁴⁸⁷ **CE**, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 453619, Rec., tab.

³⁴⁸⁸ **CNDA**, 27 juill. 2016, *M. D.*, n° 16011925, Rec. CNDA, p. 41.

³⁴⁸⁹ **CE**, 8^e, 23 déc. 2016, *Mme A...C...*, n° 394106, Rec. CNDA, p. 34.

³⁴⁹⁰ **CNDA**, 24 mai 2016, *Mme K. épouse A.*, n° 15029515, Rec. CNDA, p. 43.

³⁴⁹¹ **CE**, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 453267, Rec., tab.

procédure prioritaire pour apprécier le niveau des exigences qui pèsent sur l'Office³⁴⁹². Le juge de l'asile s'assure que l'administration a bien mis l'étranger en mesure d'assister à l'entretien, notamment en recourant, lorsque les textes l'y obligent, à un moyen de communication audiovisuelle³⁴⁹³.

1328. Le juge de l'asile doit également renvoyer l'intéressé devant l'Office lorsqu'il considère que c'est à tort que l'administration a considéré la demande comme irrecevable³⁴⁹⁴, ce qui s'inscrit dans la même logique que les solutions précédentes.

1329. Requête aux fins de suspension. – L'office du juge de l'asile a été transposé au recours ouvert, depuis 2018, pour obtenir la suspension d'une décision d'éloignement prise à la suite d'un refus de l'Office dans les cas où l'étranger n'a plus droit au maintien sur le territoire³⁴⁹⁵. Dans un avis *M. Amaev*, le Conseil d'État a en effet considéré que les vices propres de la décision de l'administration étaient inopérants à l'appui des conclusions aux fins de suspension, à l'exception des cas où ils concerneraient la privation d'une garantie essentielle³⁴⁹⁶. Cohérent, le même avis précise que le requérant peut se prévaloir des changements de circonstances intervenus depuis la décision de l'Office ou celle d'éloignement, façon de dire que le juge apprécie les conclusions au regard des données de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue. Il s'agit donc d'un recours de plein contentieux subjectif.

1330. Cette solution mérite d'être soutenue, même si elle entérine et accentue, mais c'était attendu, l'illisibilité des compétences au sein de l'ordre administratif. Le choix du plein contentieux s'imposait en réalité dès lors que les conclusions aux fins de suspension ne s'inscrivent pas dans

³⁴⁹² **CE**, 2^e et 7^e, 27 fév. 2015, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Zeqiri*, n° 380489, Rec., tab., p. 661.

³⁴⁹³ *A contrario* : **CNDA**, 5 sept. 2016, *Mme D. épouse N.*, n° 16008098, Rec. CNDA, p. 46.

³⁴⁹⁴ **CE**, 10^e, 23 oct. 2019, *M. A.*, n° 425274, Rec. CNDA, p. 16 ; **CE**, 10^e, 12 juin 2020, *M. A.*, n° 434971, Rec. CNDA, p. 21 ; **CE**, 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 434768, Rec. CNDA, p. 19.

³⁴⁹⁵ Voir *supra* n° 718 et s.

³⁴⁹⁶ **CE**, 2^e et 7^e, avis, 16 oct. 2019, *M. Amaev*, n° 432147, Rec., tab., p. 781.

la dialectique de l'éloignement mais dans celle de la protection internationale. Puisque le juge de la suspension doit apprécier si la requête contient des éléments sérieux de nature à justifier son maintien sur le territoire, c'est-à-dire si l'octroi de la protection demandée est une perspective raisonnable, « *son office doit, par construction, être défini sur la base d'une translation de l'office de la CNDA* »³⁴⁹⁷.

2. Révocation de la protection internationale

1331. Fondement de la révocation. – Les multiples hypothèses de révocation de la protection internationale ont offert au juge administratif de préciser les pouvoirs de la Cour lorsqu'elle en était saisie. Il faut distinguer les différents régimes de révocation, qui émanent de textes distincts qui ne lui confèrent ni le même champ, ni la même portée. La Convention de Genève distingue deux cas de révocation : ceux fondés sur la clause de cessation³⁴⁹⁸, qui vise les cas où l'étranger ne remplit plus les conditions d'octroi de la protection internationale et ceux fondés sur les clauses d'exclusion, qui désignent les étrangers qui soit bénéficient déjà d'une protection³⁴⁹⁹, soit ont commis des actes particulièrement graves de nature à les écarter du champ de la Convention³⁵⁰⁰. Le droit de l'Union, soucieux de reprendre à son compte les stipulations d'un traité dont tous les États membres sont déjà signataires, a reproduit ces différents régimes dans la directive du 13 décembre 2011 en distinguant lui aussi les clauses de cessation³⁵⁰¹ et d'exclusion³⁵⁰². L'article 14 de la directive impose la

³⁴⁹⁷ Guillaume ODINET, concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 16 oct. 2019, *M. Amaev*, n° 432147, Rec., tab., p. 781, inédites.

³⁴⁹⁸ Article 1^{er} C de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés.

³⁴⁹⁹ Article 1^{er} D et E de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés.

³⁵⁰⁰ Article 1^{er} F de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés.

³⁵⁰¹ Article 11 de la **directive n° 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011** concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

³⁵⁰² Article 12 de la **directive n° 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011** concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une

révocation du statut de réfugié pour les étrangers qui entreraient dans le champ de ces différentes clauses ou se révéleraient coupables de fraude. Jusque-là, l'ensemble ainsi formé est certes redondant, mais cohérent.

1332. Les premières difficultés surviennent lorsque le même article 14 ajoute, dans son quatrième paragraphe, que les États peuvent également révoquer le statut du réfugié « *lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve [ou] lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre* ». Ces conditions de révocation font écho à celles prévues par la Convention de Genève pour écarter le principe de non-refoulement³⁵⁰³. Le droit de l'Union transforme donc une exception au non-refoulement en cause de révocation de la protection. C'est déjà curieux, mais la directive va plus loin puisque le même article 14 prévoit que, lorsque leur statut est révoqué sur ce dernier fondement et qu'ils demeurent sur le territoire, les étrangers bénéficient d'un certain nombre de garanties minimales, dont le droit de ne pas être refoulés. La dimension kafkaïenne du texte est accentuée par son article 21, qui reproduit plus ou moins l'article 33 de la Convention et prévoit donc qu'en pareil cas, les étrangers peuvent être refoulés.

1333. La Cour de justice de l'Union européenne a courageusement cherché à trouver une logique dans l'enchevêtrement des deux textes, ce qu'elle est plus ou moins parvenue à faire en considérant que la révocation du statut de réfugié prévue par l'article 14 paragraphe 4 de la directive n'entraînait pas la perte de la qualité de réfugié³⁵⁰⁴. Cela signifie que, si l'étranger ne peut plus se prévaloir des avantages offerts par le statut de réfugié, notamment le droit au séjour reconnu sur ce fondement, il continue de bénéficier des droits que la qualité de réfugié lui confère, notamment celui de ne pas être éloigné vers un pays où il pourrait craindre, à raison, d'être persécuté. Là où « *la cessation est le constat de ce que l'intéressé*

protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

³⁵⁰³ Article 33 de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** relative au statut des réfugiés.

³⁵⁰⁴ **CJUE**, GC., 14 mai 2019, *M. c. Ministerstvo vnitra et X. et X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, nos C-391/16, C-77/17 et C-78/17.

n'est plus réfugié »³⁵⁰⁵, le déclenchement de l'article 14 paragraphe 4 conduit uniquement à réduire la plupart des garanties offertes à un réfugié. Cette « *protection internationale dégradée* »³⁵⁰⁶ place donc l'étranger dans une sorte d'entre-deux statutaire qui n'est bien sûr guère satisfaisant, au point que « *l'on en vient à se demander si les efforts effectués par la Cour pour sauver l'existence du paragraphe 4 de l'article 14 en valaient vraiment la peine* »³⁵⁰⁷.

1334. Naturellement, le législateur a souhaité participer à la clarification du droit en distinguant bien les différents cas de révocation de la protection, cessation et exclusion d'une part³⁵⁰⁸, ce qui inclut l'hypothèse de la fraude, et refus de protection d'autre part³⁵⁰⁹, ce qui désigne le cas de l'article 14 paragraphe 4, tout en leur accordant exactement la même portée. Le Conseil d'État a néanmoins admis la conventionnalité du dispositif législatif au prix d'une réserve d'interprétation rappelant les règles posées par la jurisprudence européenne³⁵¹⁰. Surtout, la jurisprudence administrative tire des conséquences différentes sur l'office de la Cour lorsqu'elle est saisie d'une décision de révocation sur l'un ou l'autre des fondements légaux, même si elle statue toujours comme juge de plein contentieux³⁵¹¹. Il faut préciser que l'autorité compétente pour révoquer la protection internationale n'est pas toujours la même. Par parallélisme des formes et afin de respecter l'autorité de la chose jugée, l'Office n'est pas compétent pour révoquer la protection qui aurait été octroyée par une décision de la Cour : il lui appartient en ce cas, ainsi qu'au

³⁵⁰⁵ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Khassouyev*, n° 421523, Rec., tab., p. 542, inédites.

³⁵⁰⁶ Alexandre **LALLET**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. Karakaya et Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 416032, Rec., p. 218, **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 425231 et **CE**, 9^e et 10^e, *OFPRA*, n° 422740, Rec., p. 223.

³⁵⁰⁷ Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, « Quand l'asile prend fin », *AJDA*, 2020, p. 2250.

³⁵⁰⁸ Article L. 511-8 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 711-4].

³⁵⁰⁹ Article L. 511-7 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 711-6].

³⁵¹⁰ **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. Karakaya et Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 416032, Rec., p. 218 ; concl. Alexandre **LALLET**, Rec., p. 221 ; chron. Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, *AJDA*, 2020, p. 2250 ; **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *Office français de protection des réfugiés apatrides c. M. Nguyen*, n° 428140, Rec., tab., p. 610 ; concl. Alexandre **LALLET**, Rec., p. 221.

³⁵¹¹ **CE**, 2^e et 6^e, 15 fév. 1984, *Gastanaga Lopetegui*, n° 42960, Rec., p. 74.

ministre, de la saisir pour qu'elle se prononce elle-même sur la révocation³⁵¹².

1335. Étendue de l'office du juge. – Lorsque la Cour a à connaître d'une décision de cessation ou d'exclusion de la protection prise par l'Office, il lui appartient, si elle juge erroné le motif ayant conduit l'administration à révoquer la protection de l'étranger, de se prononcer sur le droit au maintien de cette protection et d'envisager, compte tenu des éléments mis à jour lors de l'instruction, les autres cas possibles de cessation ou d'exclusion³⁵¹³. Le Conseil d'État conforte ici la dimension subjective du recours ouvert devant la Cour, là où cette dernière n'y voyait qu'un recours de plein contentieux objectif tendant à apprécier la légalité de la décision de l'Office. La solution, symétrique à celle retenue dans le contentieux de la reconnaissance de la qualité de réfugié³⁵¹⁴, est logique dans la mesure où la cessation comme l'exclusion font automatiquement perdre à l'étranger le bénéfice des stipulations de la Convention. La Cour n'est donc pas saisie du choix de l'administration de révoquer la protection internationale de l'intéressée pour un motif ou un autre mais de la question, plus générale, du maintien de cette protection. Il ne s'agit donc pas d'un contentieux de la légalité mais d'un véritable réexamen de la situation de l'étranger. Très probablement, le juge saisi d'un refus de protection pourra lui aussi naviguer entre les différents fondements de cette mesure.

1336. Cette solution a pu être interrogée³⁵¹⁵ au motif qu'en se prononçant d'office sur les autres causes de révocation, la Cour procéderait à une substitution de motifs qui ferait perdre à l'étranger le bénéfice de

³⁵¹² Article L. 511-9 du **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** [anciennement L. 711-5].

³⁵¹³ **CE**, 2^e et 7^e, 28 déc. 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mokwakola*, n° 404756, Rec., tab., p. 476 ; **CE**, 10^e, 20 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 417917, Rec. CNDA, p. 163 ; **CE**, 2^e, 27 mars 2020, *Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 422738, Rec. CNDA, p. 169.

³⁵¹⁴ **CE**, 2^e et 7^e, 11 mai 2016, *M. Kalashyan et autres*, n° 390351, Rec., tab., p. 648.

³⁵¹⁵ Alexandre **LALLET**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. Karakaya et Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 416032, Rec., p. 218, **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 425231 et **CE**, 9^e et 10^e, *OFPRA*, n° 422740, Rec., p. 225.

l'entretien individuel qui lui est normalement garanti³⁵¹⁶. Le parallèle avec la substitution de motifs ne saurait pourtant être retenu ici. Le caractère subjectif du recours doit, en effet, logiquement conduire à écarter l'analogie avec une technique propre au contentieux objectif. Lorsque la Cour retient un autre motif de révocation, elle ne substitue pas au motif initial une nouvelle cause de cessation ou d'exclusion, mais se prononce pleinement sur le maintien de la protection. Il ne s'agit donc pas de savoir si la décision administrative initiale peut ou doit être régularisée mais uniquement de déterminer si l'étranger peut ou non continuer à bénéficier du statut de réfugié.

1337. Si le raisonnement est « *naturellement transposable aux cas particuliers dans lesquels l'administration ou l'OFPRA saisit directement le juge de l'asile pour qu'il mette fin à la protection accordée par voie juridictionnelle* »³⁵¹⁷, il l'est tout autant, *mutatis mutandis*, au contentieux de la protection subsidiaire « *eu égard à l'identité des principes qui gouvernent la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'attribution de la protection subsidiaire* »³⁵¹⁸. L'office du juge des deux dispositifs n'est cependant pas parfaitement unifié. Dans le contentieux des réfugiés, l'application d'une clause de cessation ou d'exclusion s'apprécie au regard de la situation initiale de l'étranger comme des changements intervenus depuis lors³⁵¹⁹. En revanche, l'examen de la Cour n'a pas à porter sur les craintes de persécution dont l'intéressé pouvait se prévaloir lorsque sa demande a été acceptée. Il s'agit donc seulement de vérifier si le requérant pouvait perdre la qualité de réfugié ou s'il aurait dû la perdre, mais pas si, en amont, il entrait dans le champ de la Convention. La solution se justifie par un certain pragmatisme, à travers le souci ne pas faire supporter au juge de l'asile la charge d'une instruction trop pesante,

³⁵¹⁶ Article 45 de la **directive n° 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011** concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

³⁵¹⁷ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 28 déc. 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mokwakola*, n° 404756, Rec., tab., p. 476, inédites.

³⁵¹⁸ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 28 mai 2021, *Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 433970, Rec., p. 152, Rec., p. 155.

³⁵¹⁹ **CE**, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Khassouyev*, n° 421523, Rec., tab., p. 542 ; chron. Olivera **BOSKOVIC**, Sabine **CORNELOUP**, Fabienne **JAULT-SESEKE**, Natalie **JOUBERT**, Karine **PARROT**, D., 2020, p. 298 ; obs. Fabienne **JAULT-SESEKE**, *AJ fam.*, 2020, p. 68.

mais aussi par des raisons plus proprement juridiques. D'une part, « *les causes de cessation ne sont pas l'exact miroir des causes de reconnaissance de la qualité de réfugié* »³⁵²⁰. D'autre part, là où l'octroi de la protection n'est subordonné qu'à de simples craintes de persécution, la cessation repose sur des constats de fait nettement plus objectifs et, surtout, exigeants sur le terrain probatoire.

1338. Il en va autrement sur le terrain de la protection subsidiaire, car le Conseil d'État admet qu'il soit mis fin à la protection « *lorsqu'il apparaît que ce statut a été octroyé sans que les conditions pour cet octroi soient réunies* »³⁵²¹. Ce choix s'inspire directement de l'arrêt de la Cour de justice *Mohammel Bilali*, du 23 mai 2019³⁵²², qui le fait découler « *de l'économie générale et de la finalité* » des articles 16 et 19 de la directive de 2011. Or, l'arrêt *Mohammed Bilali* n'est qu'une itération de la position plus générale exposée en 2014 dans un arrêt de grande chambre *Mohamed M'Body*, qui postule qu'il « *serait contraire à l'économie générale et aux objectifs [du droit de l'Union] de faire bénéficier des statuts qu'[il] prévoit des ressortissants de pays tiers placés dans des situations dénuées de tout lien avec la logique de protection internationale* »³⁵²³. Le droit européen ne distingue donc pas selon l'origine de la protection internationale et l'admission du retrait de la protection subsidiaire accordée par erreur doit logiquement être transposée à la reconnaissance par erreur de la qualité de réfugié. La position du juge administratif – qui n'a, il est vrai, jamais été consacrée dans sa jurisprudence et résulte surtout de conclusions³⁵²⁴ ou des commentaires autorisés³⁵²⁵ – ne semble donc plus pouvoir subsister très longtemps.

³⁵²⁰ Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, « Quand l'asile prend fin », AJDA, 2020, p. 2250.

³⁵²¹ **CE**, 2^e et 7^e, 28 mai 2021, *Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 433970, Rec., p. 152 ; concl. Guillaume **ODINET**, Rec., p. 154.

³⁵²² **CJUE**, 5^e, 23 mai 2019, *Mohammed Bilali c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, n° C-720/17.

³⁵²³ **CJUE**, GC., 18 déc. 2014, *Mohamed M'Body c. État belge*, n° C-542/13.

³⁵²⁴ Alexandre **LALLET**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. Karakaya et Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 416032, Rec., p. 218, **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 425231 et **CE**, 9^e et 10^e, *OFPRA*, n° 422740, Rec., p. 225.

³⁵²⁵ Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, « Quand l'asile prend fin », AJDA, 2020, p. 2250.

1339. Le Conseil d'État a par ailleurs admis que l'administration pouvait, devant la Cour, modifier le fondement de la révocation de la protection et abandonner le motif initial tiré d'un cas de cessation ou d'exclusion au profit d'un simple refus de protection³⁵²⁶ ou, dans le sens inverse, basculer d'un refus de protection vers une cessation ou une exclusion³⁵²⁷. Compte tenu de la différence de portée associée, par le droit sinon par les textes, à ces fondements de révocation, le juge de l'asile ne peut procéder d'office à un tel changement³⁵²⁸. Dès lors que, là où la cessation et l'exclusion font perdre la qualité de réfugié, le refus de protection « donne simplement la possibilité de mettre fin à la protection qui s'attache à cette qualité en cas de menace pour le pays d'accueil »³⁵²⁹, il s'agit d'une simple faculté pour l'autorité administrative, dans laquelle elle ne peut être présumée vouloir s'engager. Un raisonnement *a contrario* pourrait conduire à penser qu'en revanche, la cessation et l'exclusion étant une obligation à laquelle l'État ne saurait se soustraire³⁵³⁰, rien n'interdirait à la Cour de précéder l'administration et de statuer elle-même sur le droit au maintien de la qualité de réfugié à cet égard. Le Conseil d'État a néanmoins jugé que le juge de l'asile demeurait saisi d'une décision et ne pouvait de sa propre initiative, sauf à statuer *ultra petita*, s'extraire du litige pour envisager la prise d'une autre décision plus adaptée à la situation de l'étranger.

II | La généralisation du plein contentieux

1340. À l'exception du contentieux de l'asile et de la protection subsidiaire, des sanctions administratives et des procédures autonomes de référé, le juge des étrangers agit dans le cadre du recours pour excès de

³⁵²⁶ **CE**, 9^e et 10^e, 30 janv. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 416013, Rec., p. 10.

³⁵²⁷ **CE**, 2^e et 7^e, 9 nov. 2021, *M. Ismailov*, n° 439891, Rec., tab., p. 525.

³⁵²⁸ **CE**, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. Karakaya et Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 416032, Rec., p. 218 ; concl. Alexandre **LALLET**, Rec., p. 221 ; chron. Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, AJDA, 2020, p. 2250.

³⁵²⁹ Aurélie **BRETONNEAU**, concl. sous **CE**, 9^e et 10^e, 30 janv. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 416013, Rec., p. 10, inédites.

³⁵³⁰ **CJUE**, GC., 9 nov. 2010, *Allemagne c. B. et D.*, n°s C-57/09 et C-101/09.

pouvoir. C'est le cas du juge du séjour³⁵³¹, de la nationalité³⁵³², de l'extradition³⁵³³ et de l'apatridie³⁵³⁴. Naturellement, ces contentieux n'échappent pas à l'attraction du plein contentieux, qui se manifeste tant par le débat sur l'opportunité d'un basculement vers la pleine juridiction (A.) que par un rapprochement des deux régimes (B.).

A | Une revendication infructueuse

1341. L'abandon de l'excès de pouvoir dans le contentieux du séjour est une préoccupation occasionnelle de la doctrine. Elle trouve écho au sein de la juridiction administrative, au point d'avoir été un point de débat au sein de la commission Stahl³⁵³⁵. Cette revendication, régulièrement soutenue (1.), a été écartée pour de solides raisons (2.).

1. Une préoccupation récurrente

1342. L'accent est parfois mis, en doctrine, sur les insuffisances du recours pour excès de pouvoir dans le traitement des contentieux des étrangers, en particulier celui de l'obligation de quitter le territoire. L'un des principaux arguments développés tient à ce que l'annulation d'une décision administrative constitue davantage « *une victoire à la Pyrrhus* »³⁵³⁶ qu'une garantie de demeurer sur le sol français. Les auteurs regrettent en effet le temps perdu par le juge à vérifier la légalité externe des décisions qui lui sont soumises, qui n'est alors présentée que comme une « *légalité de façade* »³⁵³⁷, au détriment des éléments de légalité interne relatifs à la situation de l'étranger et à l'existence d'un droit au séjour. La

³⁵³¹ CE, 1^{re} et 6^e, 17 oct. 2014, *M. Mbilia-Andulu*, n° 365325, Rec., tab., p. 703 ; chron. Olivera BOSKOVIC, Sabine CORNELOUP, Fabienne JAULT-SESEKE, Natalie JOUBERT, Karine PARROT, D., 2015, p. 450.

³⁵³² CE, sect., 17 juin 1966, *Sieur Fari*, n° 65959, Rec., p. 403.

³⁵³³ CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *M. Diaby*, n° 386007, Rec., tab., p. 712.

³⁵³⁴ Voir *infra* n° 1348 et s.

³⁵³⁵ Conseil d'État, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 45.

³⁵³⁶ Anne DULMET, « L'office du juge en contentieux des étrangers : évolution, révolution ? », AJDA, 2016, p. 895.

³⁵³⁷ Anne DULMET, « L'office du juge en contentieux des étrangers : évolution, révolution ? », AJDA, 2016, p. 895.

multiplication des moyens de procédure reviendrait à vider de sa substance le recours au juge en faisant porter la contestation sur des éléments qui, sans être tout à fait négligeables, ne sont pas déterminants pour la situation de l'étranger. De ce point de vue, cette disproportion dans l'attention accordée aux différents aspects de la légalité « confère au contentieux de l'obligation de quitter le territoire les allures d'un alibi destiné à satisfaire aux exigences du droit au recours »³⁵³⁸.

1343. L'appréciation de la légalité dans le temps nourrit également certaines des critiques adressées à l'office du juge de l'excès de pouvoir. Cette insuffisance du recours pour excès de pouvoir a été particulièrement démontrée dans une affaire d'expulsion en urgence absolue où l'État avait procédé à l'éloignement immédiat de l'étranger sitôt débarqué de l'avion, le privant ainsi de la possibilité d'exercer, de manière effective, son droit au recours³⁵³⁹. Or, l'office réservé du juge de l'excès de pouvoir ne permet pas de tenir compte du comportement de l'administration postérieur à l'acte attaqué, ce qui devait indubitablement conduire au rejet de la requête, quand bien même certains magistrats n'étaient « *pas parfaitement à l'aise avec la procédure suivie par le ministre* »³⁵⁴⁰.

2. Une évolution improbable

1344. Il est possible de demeurer sceptique quant à la probabilité que cette évolution se produise et, même, quant à son opportunité. À n'en pas douter, certains arguments en faveur du recours pour excès de pouvoir peinent à convaincre. C'est en particulier le cas tiré du ministère d'avocat, qui revient à dire que seul le recours pour excès de pouvoir permet au requérant étranger de former son recours sans avoir à solliciter les services d'un conseil. Toutefois, le lien entre excès de pouvoir et exemption du ministère d'avocat est très surestimé et ne vaut en réalité que pour le Conseil d'État³⁵⁴¹ et les cours administratives d'appel³⁵⁴². Or, les

³⁵³⁸ Vincent **TCHEN**, *Droit des étrangers*, 2^e éd., 2022, LexisNexis, p. 1067, n° 1598.

³⁵³⁹ **CAA** Paris, 9^e, 7 mars 2016, *M. B.*, n° 15PA02906, *AJDA*, 2016, p. 1242 ; concl. Christelle **ORIOU**, *AJDA*, 2016, p. 1242.

³⁵⁴⁰ Christelle **ORIOU**, « La procédure d'expulsion d'étrangers en urgence absolue », concl. sous **CAA** Paris, 9^e, 7 mars 2016, *M. B.*, n° 15PA02906, *AJDA*, 2016, p. 1246.

³⁵⁴¹ Article R. 432-1 du **Code de justice administrative**.

³⁵⁴² Article R. 431-11 du **Code de justice administrative**.

contentieux des étrangers portés devant les cours sont déjà soumis au ministère d'avocat par le jeu des dispositions relatives à l'appel, de sorte que seules les requêtes introduites devant le Conseil d'État en premier ressort sont sensibles à l'inflexion de l'excès de pouvoir vers le plein contentieux. Surtout, il est évident qu'une évolution aussi radicale de l'office du juge ne saurait s'exonérer d'une réflexion globale sur le procès administratif des étrangers et, notamment, sur son accessibilité. Le contentieux électoral, qui relève pourtant du plein contentieux, est ainsi dispensé du ministère d'avocat devant le Conseil d'État³⁵⁴³.

1345. C'est également le cas de l'argument tiré de la moindre protection de la légalité externe qui résulterait d'un tel basculement. À cet égard, la protection offerte aux requérants devant la Cour nationale du droit d'asile est exemplaire et permet, tout en privilégiant le traitement du fond de leur dossier, de leur garantir le respect des éléments essentiels de procédure, quitte à les renvoyer devant l'administration.

1346. Néanmoins, de nombreux arguments ont une portée plus substantielle et doivent conduire à écarter la solution du plein contentieux au profit du recours pour excès de pouvoir. La configuration des contentieux du séjour, contentieux de masse, peut légitimement dissuader le juge d'emprunter la voie du plein contentieux. Le choix d'opter pour un recours contentieux ou un autre dépend en effet, plus que de considérations abstraites, d'un « *arbitrage très pragmatique entre, d'une part, l'effectivité de l'intervention du juge, qui doit, autant que possible, vider les litiges qui lui sont soumis, et, d'autre part, les inconvénients de toutes natures, et, en particulier, de ressources de la juridiction* »³⁵⁴⁴.

1347. L'obstacle au développement du plein contentieux n'est donc certainement pas d'ordre juridique mais doit plutôt être recherché dans des considérations de politique jurisprudentielle et d'administration de la justice. L'on peut comprendre que le juge administratif soit réticent à s'engager dans une option qui le conduirait à délivrer lui-même des titres

³⁵⁴³ Article R. 432-2 du **Code de justice administrative**.

³⁵⁴⁴ Alexandre **LALLET**, concl. sous **CE**, ass., 24 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427017, Rec., p. 466, Rec., p. 486.

de séjour et l'exposerait à un risque d'instrumentalisation permanent dans une matière qui demeure très sensible. Comme le rappelait Jacques Mourgeon, « *pour des raisons juridiques, le juge peut entraver la puissance publique à l'avantage de l'étranger aussi fortement que le respect du principe de légalité le commande [...] mais, pour des raisons de politique, il ne peut ni ne souhaite aller au-delà* »³⁵⁴⁵.

1348. Contentieux de l'apatridie. – Le contentieux de l'apatridie, c'est-à-dire, concrètement, des décisions de l'OFPRA refusant de reconnaître la qualité d'apatride, relève traditionnellement de l'excès de pouvoir³⁵⁴⁶. Saisi de l'opportunité du maintien de cette voie de recours, le Conseil d'État a décidé de ne pas basculer vers le plein contentieux³⁵⁴⁷, contrairement à l'invitation de son rapporteur public, M. Alexandre Lallet. Celui-ci estimait artificiel le rattachement de l'apatridie au contentieux de l'annulation, alors que le litige est tout entier tourné vers la qualité d'apatride et l'injonction qui permettra au requérant de se la voir reconnaître. De ce point de vue, l'annulation représente « *un coup d'épée juridictionnelle dans l'eau* »³⁵⁴⁸ en ce qu'elle force l'étranger à revenir devant l'Office pour un réexamen dont il pourrait être dispensé et qui prolonge la période durant laquelle il n'est pas protégé, notamment de l'éloignement.

1349. La décision du Conseil d'État, qui écarte la question par prétérition, repose sur des motifs que le commentaire autorisé permet de comprendre, mais pas d'approuver. D'une part, elle témoigne du souci de ne pas faire peser sur le juge administratif une charge qui dépasserait les moyens d'investigation qui sont mis à sa disposition. Il est certain que les juridictions ordinaires ne bénéficient pas d'un centre documentaire aussi fourni que celui de la Cour nationale du droit d'asile. Le raisonnement n'est pas incongru, mais il revient plus ou moins à écarter le plein contentieux dans les matières qui ne relèvent pas d'une juridiction

³⁵⁴⁵ Jacques **MOURGEON**, « Barbares et Métèques », AJDA, 1978, p. 246.

³⁵⁴⁶ **CE**, 7^e et 10^e, 22 juill. 1994, *Jabl*, n° 144859, Rec., tab., p. 950.

³⁵⁴⁷ **CE**, ass., 24 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427017, Rec., p. 466 ; concl. Alexandre **LALLET**, Rec., p. 469 ; chron. Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, AJDA, 2020, p. 728 ; chron. Mattias **GUYOMAR**, Gaz. pal., 4 fév. 2020, n° 5, p. 31 ; note Ghislain **POISSONNIER**, JCP A, n° 13, comm. n° 2080.

³⁵⁴⁸ Alexandre **LALLET**, concl. sous **CE**, ass., 24 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427017, Rec., p. 466, Rec., p. 486.

spécialisée, ce qui n'est guère convaincant. Il est difficile d'admettre que le contentieux des apatrides échappe au plein contentieux au motif qu'il ne relève pas de la compétence de la Cour, alors que c'est justement parce qu'il devrait être jugé en plein contentieux qu'il faudrait le confier à une juridiction spécialisée.

1350. D'autre part, elle procède de « *la volonté de ne pas envoyer le moindre signal d'un basculement du contentieux général des étrangers dans l'escarcelle de la pleine juridiction* »³⁵⁴⁹. L'argument est contestable, car il est bien évident que nul ne saurait tirer de conclusions générales à partir du contentieux « *relativement confidentiel* »³⁵⁵⁰ des apatrides.

B | Une transformation engagée

1351. S'il n'est pas appelé à basculer dans le plein contentieux proprement dit, le contentieux du séjour n'échappe pas aux mutations du recours pour excès de pouvoir, qui vont davantage dans le sens d'une hybridation de l'office du juge que d'une différenciation plus marquée. Les distinctions qui traversent les contentieux des étrangers s'affaiblissent et l'office du juge de l'excès de pouvoir tend à se rapprocher significativement de celui qui est le sien dans le cadre de la pleine juridiction, que ce soit dans le contrôle qu'il exerce (1.) ou dans les pouvoirs qui lui sont reconnus (2.).

1. La subjectivisation de l'office du juge

1352. Recours objectif. – « *Procès fait à un acte* »³⁵⁵¹, « *action intentée contre la puissance publique* »³⁵⁵², le recours pour excès de pouvoir est généralement

³⁵⁴⁹ Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, « Les réfugiés palestiniens et la convention de New York relative aux apatrides : qui est *in*, qui est *out* ? », *AJDA*, 2020, p. 728.

³⁵⁵⁰ Julien **BOUCHER**, Béatrice **BOURGEOIS-MACHUREAU**, « Apatridie et droit au séjour : état des lieux », *AJDA*, 2007, p. 2371.

³⁵⁵¹ Édouard **LAFERRIÈRE**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 2, 2^e éd., Berger-Levrault, 1896, p. 561 ; Raymond **ODENT**, *Contentieux administratif*, tome 2, rééd., Dalloz, 2007, p. 250.

³⁵⁵² Henri **JAGERSCHMIDT**, concl. sous **CE**, 8 déc. 1899, *Ville d'Avignon*, n° 82919, Rec., p. 719, *GCJA*, tome 1, 2015, n° 22, p. 186.

présenté comme la clef de voûte du principe de légalité, lequel « *constitue la garantie essentielle des citoyens et de la cité* »³⁵⁵³. Il s'agit donc d'un recours objectif, dans lequel les parties s'effacent au profit d'un débat sur la légalité de l'acte. Dans cette acception, « *la représentation traditionnelle de l'administré saisissant le juge de l'excès de pouvoir est [...] celle d'un auxiliaire du juge qui poursuivrait comme but principal le redressement de la légalité méconnue* »³⁵⁵⁴. Naturellement, cette présentation ne correspond guère à la réalité et le recours pour excès de pouvoir est traversé par mouvement constant qui l'éloigne de cette image d'Épinal d'un recours parfaitement objectif. La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir, bien loin d'être une question nouvelle, constitue une préoccupation constante de la doctrine³⁵⁵⁵ et un phénomène qui s'impose avec la force de l'évidence tant du point de vue du justiciable que de celui du juge.

1353. D'une part, s'il n'est sans doute pas inutile, dans une société démocratique, de s'attacher à l'idée que les justiciables ne sont pas insensibles à la défense de la légalité, la dimension civique du recours pour excès de pouvoir doit être mesurée. Il est en effet assez clair que les requérants poursuivent moins la sauvegarde de la loi que celle de leurs propres intérêts ; c'est même une condition de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, que le Conseil d'État a toujours cherché à ne pas transformer en un recours populaire. Pour le requérant, ce n'est pas tant la défense de la légalité qui est recherchée que la protection de ses droits, ce qui n'est pas trahir la philosophie du recours pour excès de pouvoir, car « *la mission première du juge, même lorsqu'il statue en excès de pouvoir, consiste à concrétiser les droits que le justiciable cherche à faire valoir* »³⁵⁵⁶. Le recours n'a d'ailleurs jamais pu « *se réduire à un simple examen désincarné de la légalité*

³⁵⁵³ Jean **DELVOLVÉ**, concl. sous **CE**, ass., 17 fév. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, n° 86949, Rec., p. 110, GCJA, tome 2, 2020, n° 15, p. 180.

³⁵⁵⁴ Antoine **CLAEYS**, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse Poitiers, 2005, p. 45.

³⁵⁵⁵ Par exemple : Maurice **HAURIOU**, « Note sous CE, 29 nov. 1912, *Sieurs Boussuge, Guépin et autres*, n° 45893, Rec., p. 1128 », S., 1914, III., p. 33 ; Maxime **LETOURNEUR**, « L'apparition de nouveaux éléments subjectifs dans le recours pour excès de pouvoir », EDCE, 1953, p. 66 ; Jean **SIRINELLI**, « La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir », RFDA, 2016, p. 529.

³⁵⁵⁶ Yannick **FAURE**, Clément **MALVERTI**, « Le juge de l'excès de pouvoir au service du justiciable », AJDA, 2019, p. 271.

objective »³⁵⁵⁷ et, déjà, en 1912, Léon Blum désignait les recours dirigés contre des actes individuels comme « *des actions privées de droit public* »³⁵⁵⁸. Les contentieux des étrangers s'inscrivent parfaitement dans ce schéma. La jurisprudence administrative adopte une conception de l'intérêt à agir qui restreint les requérants potentiels au destinataire de la mesure et aux personnes qu'elle affecte directement, c'est-à-dire le conjoint lorsque la décision fait obstacle à leur réunion³⁵⁵⁹, le représentant légal de l'enfant mineur³⁵⁶⁰, les enfants de l'étranger lorsque la décision affecte leur propre situation, par exemple en cas de retrait de l'effet collectif d'une naturalisation³⁵⁶¹. En revanche, ni les enfants dans les autres cas³⁵⁶², ni les parents d'un étranger majeur³⁵⁶³, ni sa concubine³⁵⁶⁴ n'ont intérêt à agir.

1354. D'autre part, dans les contentieux qui, comme les contentieux des étrangers, sont essentiellement personnels, la question de la légalité se confond directement avec celle de la situation du requérant. Le juge de l'excès de pouvoir est déjà, concrètement, saisi de la situation de l'étranger, laquelle détermine grandement la légalité des décisions de police prises à son encontre. Sans être formellement atteinte, il faut bien admettre que l'objectivité du recours pour excès de pouvoir intègre ici des éléments très subjectifs qui ne l'éloignent guère du rôle du juge du plein contentieux. En raison de l'insertion, dans les décisions d'éloignement pour irrégularité du séjour, d'un considérant-balai indiquant que l'étranger n'entre dans aucun des cas dans lesquels un titre de séjour doit lui être délivré de plein droit, l'examen de la légalité de la mesure contestée implique d'apprécier le droit de l'étranger au séjour. Le recours pour excès de pouvoir est bien toujours dirigé contre un acte, mais cet acte n'est que le support par lequel transite la situation de l'étranger pour être soumise au juge.

³⁵⁵⁷ Florent **BLANCO**, « Juger de la légalité « pour elle-même » ? », in *Juger de la légalité administrative*, LexisNexis, 2021, p. 213, n° 468.

³⁵⁵⁸ Léon **BLUM**, concl. sous **CE**, 29 nov. 1912, *Sieurs Boussuge, Guépin et autres*, n° 45893, Rec., p. 1128, GCJA, tome 1, 2015, n° 45, p. 539.

³⁵⁵⁹ **CE**, 2^e et 6^e, 30 sept. 1998, *Kurekci*, n° 186185, Rec., tab., p. 946 ; **CAA** Lyon, 1^{re}, 3 déc. 1998, *Époux Donmez*, n° 96LY01260, Rec., tab., p. 952.

³⁵⁶⁰ **CE**, 2^e et 6^e, 16 oct. 1998, *Mlle Aidara*, n° 147141, Rec., p. 357.

³⁵⁶¹ **CE**, 2^e et 7^e, 1^{er} déc. 2010, *Mme Foutik*, n° 332663, Rec., p. 467.

³⁵⁶² **CE**, 2^e et 6^e, 7 juin 1999, *Mme Letaief*, n° 200164, Rec., tab., p. 819.

³⁵⁶³ **CE**, 1^{re} et 6^e, 18 juill. 2008, *Mme Boutiche*, n° 292006, Rec., p. 764.

³⁵⁶⁴ **CE**, prés. sect., 2 déc. 1998, *Mme Richou*, n° 198266, Rec., tab., p. 959.

1355. Incidence relative du plein contentieux. – De façon générale, il ne faut pas faire trop grand cas de l'évolution qu'induirait un basculement vers le plein contentieux. En effet, « *la distinction selon laquelle le juge du plein contentieux statue sur une situation juridique plutôt que sur une décision administrative n'est qu'imparfaitement éclairante* »³⁵⁶⁵. D'une part, elle ne doit pas masquer le fait que l'administration aura, toujours, pris position en amont du procès afin de lier le contentieux, y compris dans les contentieux subjectifs comme celui de l'asile³⁵⁶⁶. Qu'elle soit ou non l'objet du recours, la décision administrative cristallise l'essentiel du litige et il est évident que les échanges entre les parties se concentreront principalement sur la validité du raisonnement suivi en premier lieu. Certes, le juge est capable de dépasser la position de l'administration pour aborder des éléments qu'elle n'aurait pas envisagés. Toutefois, outre que le recours pour excès de pouvoir lui offre également cette faculté, quoique dans un cadre plus restrictif, la capacité du juge à se projeter au-delà de la décision litigieuse reste dépendante des écritures des parties et de l'état du dossier, qui, compte tenu des délais de recours réduits, diffère peu de celui constitué lors de la phase administrative de la procédure. Les pouvoirs d'enquête du juge administratif sont considérables, mais ils ne s'emploient pas à l'aveugle et demeurent liés aux éléments produits devant lui par les parties.

1356. D'autre part, le juge de l'excès de pouvoir n'est pas le seul à se préoccuper de la régularité des décisions administratives. C'est bien sûr le cas dans le plein contentieux objectif, comme celui des sanctions administratives, mais les contentieux subjectifs n'échappent pas non plus entièrement à la vérification des garanties essentielles de l'administré ; le contentieux de la protection internationale devant la Cour nationale du droit d'asile le démontre. Certes, le plein contentieux subjectif conduit à fondamentaliser les questions procédurales, mais cette tendance est déjà largement présente dans le recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État a toujours refusé de s'enfermer dans un contrôle vétilleux des procédures administratives et, depuis la décision *Danthony*³⁵⁶⁷, a ajouté une

³⁵⁶⁵ Jean **SIRINELLI**, « Juger de la légalité et distinction des branches du contentieux administratif », in *Juger de la légalité administrative*, LexisNexis, 2021, p. 293, n° 611.

³⁵⁶⁶ **CNDA**, 23 déc. 2009, *Mlle T.*, n° 643380, Rec. CNDA, p. 18.

³⁵⁶⁷ **CE**, ass., 23 déc. 2011, *Danthony et autres*, n° 335033, Rec., p. 649 ; concl. Gaëlle **DUMORTIER**, RFDA, 2012, p. 284 ; **GAJA**, 2021, n° 108, p. 898 ; chron. Aurélie **BRETONNEAU**, Xavier **DOMINO**, AJDA, 2012, p. 195 ; note Camille **BROYELLE**,

part de subjectivité dans l'appréciation des vices susceptibles d'en découler.

1357. Bien sûr, le basculement vers le plein contentieux aurait pour effet de doter le juge de davantage de pouvoirs et de modifier son appréciation de la légalité dans le temps. Il faut toutefois rappeler que l'injonction atténuée déjà la rigidité du recours pour excès de pouvoir, que la jurisprudence récente a su dépasser. Le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir est une fiction juridique qu'il est nécessaire de préserver mais qu'il faut savoir dépasser lorsqu'elle fait obstacle au développement de nouvelles méthodes propres à mieux assurer le respect de la loi.

2. L'atomisation de l'office du juge

1358. Les prérogatives du juge de l'excès de pouvoir ont largement dépassé le champ de l'annulation et ne se distinguent plus toujours très bien de celles qui lui sont reconnues dans le cadre d'une action de plein contentieux. Au nom de l'effet utile de ses décisions, le juge administratif a profondément modifié les bornes de son office en acceptant de modifier l'appréciation de la légalité dans le temps et d'en tirer des conséquences plus radicales qu'une simple prescription doctrinale.

1359. Appréciation dynamique de la légalité. – Dans un certain nombre de cas, le Conseil d'État a accepté de se livrer à une appréciation dite dynamique de la légalité, c'est-à-dire de se prononcer au regard des données de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue. L'évolution a été introduite, par une importante décision d'assemblée du 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*³⁵⁶⁸, dans le contentieux du refus d'abroger un acte réglementaire. Ce dernier invitait particulièrement à entreprendre une telle transformation de l'office du juge compte tenu de

JCP A, 2012, n° 13, comm. n° 2089 ; note Paul **CASSIA**, RFDA, 2012, p. 296 ; note Fabrice **MELLERAY**, DA, 2012, n° 3, comm. n° 22 ; note Camille **MIALOT**, AJDA, 2012, p. 1484.

³⁵⁶⁸ **CE**, ass. 19 juill. 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216, Rec., p. 296 ; concl. Alexandre **LALLET**, RFDA, 2019, p. 891 ; chron. Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, AJDA, 2019, p. 1986 ; note Nicolas **CHIFFLOT**, Procédures, 2019, n° 12, comm. n° 338 ; note Benoît **DEFOORT**, JCP G, 2019, n° 47, comm. n° 1193.

l'obligation dans laquelle l'administration est placée d'assurer la légalité continue de ses décisions³⁵⁶⁹.

1360. L'appréciation dynamique de la légalité a été appliquée au refus d'abroger des actes individuels, comme un décret d'extradition³⁵⁷⁰. La solution ne doit pas surprendre tant cet acte « *est tout entier tourné vers son exécution* »³⁵⁷¹. Le Conseil d'État avait d'ailleurs déjà aménagé son office d'excès de pouvoir en acceptant d'intégrer à son raisonnement les assurances données par l'État requérant, même postérieures au décret³⁵⁷². Certes, ce tempérament s'explique surtout par le fait qu'entre la publication du décret et la remise de l'étranger, « *des événements peuvent survenir et des assurances complémentaires peuvent être produites aux autorités françaises [...] ceci d'autant plus que la décision de retarder la livraison est directement liée à la durée du litige* »³⁵⁷³, compte tenu du caractère suspensif de fait, puis de droit, du recours. Cela témoigne néanmoins du fait que l'extradition se concrétise bien plus dans sa mise à exécution que dans son édicition même. Il est donc logique que l'examen de la légalité de l'acte ne s'arrête pas nécessairement à la date de sa publication, qui n'est finalement qu'une étape intermédiaire.

1361. Cette approche de la légalité devrait normalement être transposable au contentieux de l'abrogation des arrêtés d'expulsion et des interdictions de retour sur le territoire français.

³⁵⁶⁹ Article L. 243-2 du **Code des relations entre le public et l'administration**.

³⁵⁷⁰ **CE**, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Zdanciewicz*, n° 435348, Rec., p. 171 ; concl. Sophie **ROUSSEL**, AJDA, 2020, p. 2039 ; note Carlo **SANTULLI**, RFDA, 2020, p. 907.

³⁵⁷¹ Sophie **ROUSSEL**, « Abrogation d'un décret d'extradition : mode d'emploi », concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Zdanciewicz*, n° 435348, Rec., p. 171, AJDA, 2020, p. 2039.

³⁵⁷² **CE**, ass., 15 oct. 1993, *Mme Aylor*, n° 144590, Rec., p. 283 ; concl. Christian **VIGOUROUX**, RFDA, 1993, p. 1166 ; note Daniel **CHABANOL**, Gaz. pal., 6-8 fév. 1994, n° 37-39, p. 25 ; note Jean **CHAPPEZ**, JDI, 1994, p. 413 ; note Pierre **ESPUGLAS**, JCP G, 1994, II., n° 22257 note Henri **LABAYLE**, RFDA, 1994, p. 21 ; chron. Christine **MAUGÛÉ**, Laurent **TOUVET**, AJDA, 1993, p. 848.

³⁵⁷³ Christian **VIGOUROUX**, « Les engagements d'un État étranger en matière d'extradition », concl. sous **CE**, ass., 15 oct. 1993, *Mme Aylor*, n° 144590, Rec., p. 283, RFDA, 1993, p. 1166.

1362. Il en va de même du refus d'avancer la date du rendez-vous proposé à l'étranger en préfecture. Dans son avis du 1^{er} juillet 2020, *M. et Mme Labassi*, le Conseil d'État a en effet considéré que, l'effet utile de l'annulation du refus de fixer une date rapprochée pour l'entretien de l'étranger impliquant que le juge enjoigne à l'administration de proposer une nouvelle date, le juge saisi de conclusions en ce sens était conduit « à apprécier la légalité d'un tel refus au regard des circonstances prévalant à la date de sa décision »³⁵⁷⁴. L'extension de cette nouvelle appréhension de la légalité ne doit pas surprendre tant un « *tel litige est tout entier tourné vers l'injonction* »³⁵⁷⁵. Le contentieux du refus de rendez-vous permet également au juge de l'excès de pouvoir de se prononcer en fonction des circonstances prévalant à la date à laquelle il statue³⁵⁷⁶.

1363. Pouvoir d'abrogation. – Les difficultés nées de l'évolution des circonstances en cours d'instance ont conduit le juge à adapter son office. Déjà en 2001, M. Didier Chauvaux envisageait clairement une solution radicale consistant « à écarter la logique de l'excès de pouvoir et à prononcer une annulation lorsqu'à la date à laquelle [le juge statue] l'arrêté de reconduite n'a pas été suivi d'effet et ne peut plus légalement être exécuté »³⁵⁷⁷ et n'y renonçait au profit de la solution, « *plus modeste* », de l'*obiter dictum*, que parce qu'elle ne lui semblait pas pouvoir être adoptée en sous-sections réunies. C'est pourtant dans cette formation que le Conseil d'État a reconnu au juge de l'excès de pouvoir, dans une décision *M. Stassen*³⁵⁷⁸, un pouvoir subsidiaire d'abrogation. Initialement limitée au contentieux disciplinaire sportif, cette technique a vocation à se généraliser à l'ensemble des actes qui produisent des effets continus. De ce point de vue, « *les décisions d'éloignement des étrangers [...] pourraient ainsi faire l'objet du double examen dessiné par la décision Stassen : comme la décision de suspension d'un sportif, une obligation de quitter le territoire*

³⁵⁷⁴ CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271 ; note Gweltaz ÉVEILLARD, DA, 2020, n° 11, comm. n° 47.

³⁵⁷⁵ Guillaume ODINET, concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271, inédites.

³⁵⁷⁶ CE, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A.*, n° 457936, Rec., tab.

³⁵⁷⁷ Didier CHAUVAUX, concl. sous CE, 5^e et 7^e, 21 mars 2001, *Mme Mathio Emma Essaka*, n° 208541, Rec., p. 150, inédites.

³⁵⁷⁸ CE, 2^e et 7^e, 28 fév. 2020, *M. Stassen*, n° 433886, Rec., p. 63 ; concl Guillaume ODINET, RFDA, 2020, p. 469 ; chron. Cyrille BEAUFILS, Clément MALVERTI, AJDA, 2020, p. 722 ; note Henri BOUILLON, DA, 2020, n° 6, comm. n° 28 ; note Stéphane COLMANT, JCP A, 2020, n° 48, comm. n° 2314 ; note Guillaume ODINET, DA, 2020, n° 10, comm., n° 43.

français produit (ou est susceptible de produire) des effets tant qu'elle est en vigueur et peut devenir illégale en cas de changement de circonstances »³⁵⁷⁹. Depuis, il a été proposé que l'étranger en cours de transfert qui souhaiterait se prévaloir de l'expiration du délai de remise puisse assortir ses conclusions en annulation d'une demande d'abrogation³⁵⁸⁰.

1364. La jurisprudence administrative a généralisé la solution dans une importante décision de section du 19 novembre 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*³⁵⁸¹, à propos, une nouvelle fois, de la liste des pays sûrs établie par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Le Conseil d'État y juge que, saisi de conclusions recevables aux fins d'annulation contre un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir peut également l'être, à titre subsidiaire, d'une demande d'abrogation à laquelle il doit faire droit si, eu égard aux changements dans les circonstances de droit ou de fait survenus depuis l'édition de l'acte, celui-ci est devenu illégal.

1365. Là encore, la solution devrait être transposable aux actes individuels non créateurs de droits dès lors que l'administration est également tenue de les abroger lorsqu'ils deviennent illégaux³⁵⁸². Il existe ainsi « *de fortes chances que le droit des étrangers soit une terre d'élection de cette nouvelle politique jurisprudentielle* »³⁵⁸³.

1366. Le tribunal administratif de Lyon a toutefois adopté une position différente en jugeant que « *dès lors qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de prononcer l'abrogation d'un acte administratif individuel non créateur de*

³⁵⁷⁹ Guillaume **ODINET**, « Le juge de l'excès de pouvoir peut abroger la suspension d'un sportif si elle est devenue illégale à la date où il statue », DA, 2020, n° 10, comm. n° 43.

³⁵⁸⁰ Guillaume **ODINET**, concl. sous **CE**, 2^e et 7^e, avis, 28 mai 2021, *M. A.*, n° 450341, Rec., p. 150, inédites.

³⁵⁸¹ **CE**, sect., 19 nov. 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, n° 437141, Rec., p. 331 ; concl. Sophie **ROUSSEL**, RFDA, 2022, p. 51 ; chron. Cyrille **BEAUFILS**, Clément **MALVERTI**, AJDA, 2021, p. 2582 ; note Nicolas **CHIFFLOT**, Procédures, 2022, n° 1, comm., n° 27 ; note Benoît **DEFOORT**, JCP G, 2022, n° 3, comm. n° 105 ; note Gweltaz **ÉVEILLARD**, DA, 2022, n° 2, comm. n° 7 ; note Louis **DE FOURNOUX**, RFDA, 2022, p. 67 ; note Hélène **PAULIAT**, JCP A, 2022, n° 4, comm. n° 2034.

³⁵⁸² Article L. 243-2 du **Code des relations entre le public et l'administration**.

³⁵⁸³ Emmanuel **AUBIN**, « Le juge face à l'évolution des risques dans les pays d'origine sûrs : avec le temps va, tout s'en va ? », AJDA, 2022, p. 1239.

droit dont la légalité est contestée devant lui, les conclusions présentées à titre subsidiaire [...] à cette fin doivent être rejetées, sans qu'il soit nécessaire de transmettre pour avis sur cette question le dossier de l'affaire au Conseil d'État»³⁵⁸⁴. Les motifs de la décision, s'ils correspondent à ceux exposés par le rapporteur public, peuvent susciter une certaine perplexité en ce qu'ils reposent tous sur une idée de dénaturation du recours pour excès de pouvoir et une crainte du juge-administrateur qui semblent un peu anachroniques.

1367. Le rapporteur public s'inquiète d'abord de ce que la reconnaissance d'un pouvoir d'abrogation conduirait le juge à adopter un double rôle « *c'est-à-dire un juge de la légalité, d'une part, et un juge des droits, d'autre part* »³⁵⁸⁵. C'est sans doute exagérer la portée de l'évolution introduite par les jurisprudences *Stassen* et *Elena*, qui ne bouleversent pas la nature du recours – lequel demeure formellement centré sur la légalité d'un acte – mais se bornent à en déplacer la perspective en modifiant la date à laquelle la légalité est appréciée et les conséquences susceptibles de découler de son examen. Du reste, il ne faut pas surestimer l'étanchéité entre l'objectivité de l'excès de pouvoir et la subjectivité du plein contentieux.

1368. Il estime ensuite que le développement trop important de l'abrogation en excès de pouvoir accentuerait le phénomène de dessaisissement de l'administration au profit du juge. Ce dernier apparaîtrait, aux yeux des étrangers, comme la voie idéale d'attribution d'un titre de séjour en comparaison d'une administration débordée et risquerait de devenir « *le guichet de la préfecture qui fait déjà défaut* »³⁵⁸⁶. En particulier, le rapporteur public craint que les tribunaux administratifs ne disposent pas des moyens d'investigation nécessaires pour pallier l'insuffisance des dossiers. Il ne faut cependant pas oublier que le juge administratif pratique déjà l'examen dynamique de la légalité au stade de l'injonction sans qu'il en résulte une déresponsabilisation accrue de

³⁵⁸⁴ **TA** Lyon, 18 mars 2022, *M. G. C.*, n° 2108176, *AJDA*, 2022, p. 1165 ; concl. Hadi **HABCHI**, *AJDA*, 2022, p. 1165.

³⁵⁸⁵ Hadi **HABCHI**, « Faut-il étendre la jurisprudence *Association des avocats Elena France* aux actes individuels non créateurs de droit ? », concl. sous **TA** Lyon, 18 mars 2022, *M. G. C.*, n° 2108176, *AJDA*, 2022, p. 1165.

³⁵⁸⁶ Hadi **HABCHI**, « Faut-il étendre la jurisprudence *Association des avocats Elena France* aux actes individuels non créateurs de droit ? », concl. sous **TA** Lyon, 18 mars 2022, *M. G. C.*, n° 2108176, *AJDA*, 2022, p. 1165.

l'administration. L'abrogation ne constitue qu'une formalisation bienvenue de la jurisprudence *Mme Mathio Emma Essaka*³⁵⁸⁷ et substitue à l'*obiter dictum* une mesure explicite dont l'autorité est plus assurée. Cette résistance sans doute passagère des juges du fond ne doit pas masquer la profondeur de l'évolution engagée par la jurisprudence du Conseil d'État.

³⁵⁸⁷ Voir *supra* n° 1299 et s.

Conclusion du second chapitre

1369. L'office du juge ressort profondément modifié du mouvement de réforme initié par la loi du 8 février 1995. En dépit de l'approche parfois restrictive de la jurisprudence, il est certain que le juge administratif est parvenu à « *transformer le « petit pas » du législateur en un « pas de géant » pour le contentieux administratif* »³⁵⁸⁸. L'étranger est assurément mieux protégé de l'arbitraire par un juge capable de commander à l'administration et de faire obstacle à l'exécution des décisions qu'elle a pu prendre, quitte à s'extraire ponctuellement de l'office traditionnel de l'excès de pouvoir. Ce dernier est d'ailleurs lui-même sujet à d'importants changements.

1370. Sans nécessairement chercher à « *mettre à la retraite la distinction des contentieux* »³⁵⁸⁹, il est évident qu'elle ne constitue plus une clef de lecture suffisante pour présenter un office du juge dont les contours se sont brouillés avec le temps et qui semble « *peu à peu s'acheminer vers une organisation du contentieux administratif autour de la seule distinction matérielle entre les contentieux objectif et subjectif* »³⁵⁹⁰. Les frontières poreuses des recours contentieux ne permettent plus de contenir l'aspiration du juge à des pouvoirs plus étendus. Les justiciables ne peuvent d'ailleurs que se féliciter de ces évolutions : le requérant, c'est évident, parce qu'il peut solliciter du juge qu'il décide quelque chose qui était auparavant hors de sa portée ; l'administration, aussi, parce qu'elle peut se satisfaire du fait que le procès vide le litige et que le juge procède à sa place aux actions qu'elle aurait de toute façon été forcée d'entreprendre.

1371. Il faut cependant se garder d'acter prématurément le décès du recours pour excès de pouvoir. Il est assez symptomatique de noter que les rapporteurs publics entourent les évolutions qu'ils proposent des plus grandes précautions et hésitent rarement à en minorer la portée pour les replacer dans le cadre d'une mutation naturelle du recours pour excès de

³⁵⁸⁸ Yann **DURMARQUE**, « L'injonction de la loi du 8 février 1995 et le droit des étrangers », LPA, 22 juin 1998, n° 74, p. 4.

³⁵⁸⁹ Didier **TRUCHET**, « Office du juge et distinction des contentieux : renoncer aux « branches » », RFDA, 2015, p. 657.

³⁵⁹⁰ David **BAILLEUL**, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, thèse Le Havre, L.G.D.J., 2002, p. 380, n° 360.

pouvoir. Les aménagements du recours en annulation sont presque systématiquement présentés comme une façon de conforter ce dernier en le préservant de l'archaïsme. C'est qu'il est sans doute difficile d'avouer altérer ce qui demeure « *l'œuvre du Conseil d'État* »³⁵⁹¹. Cette délicatesse n'est pas incongrue, car elle reflète sans doute l'état d'esprit profond du droit public. Au fond, personne ne souhaite voir disparaître le recours pour excès de pouvoir, qui reste dépositaire d'une charge affective évidente au sein de la doctrine comme de la juridiction administrative. Du reste, les bénéfices d'un recours objectif sont bien réels et les transformations de l'office du juge ne doivent pas masquer la solidité d'une base contentieuse qui a su prouver, par sa continuité et son adaptabilité, qu'elle constituait une façon pertinente de garantir la légalité de l'action administrative.

³⁵⁹¹ Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, tome 2, rééd., Dalloz, 2007, p. 248.

Conclusion du second titre

1372. Le renforcement du contrôle du juge est sans doute l'élément le plus marquant des dernières décennies dans les contentieux des étrangers. L'évolution est particulièrement notable et aboutit à une transition, parfois très rapide, entre une juridiction confinée dans le contrôle restreint des conditions légales de la décision – voire dans l'absence totale de contrôle – et un juge capable d'entièrement apprécier la légalité des motifs des décisions administratives ainsi que leur adéquation.

1373. « *Instrument mis à la portée de tous, pour la défense de la légalité méconnue* »³⁵⁹², le recours pour excès de pouvoir assure très certainement, dans les contentieux des étrangers, le rôle qui lui a été assigné par le Conseil d'État. Il le fait d'autant mieux qu'il s'est considérablement développé jusqu'à constituer un outil complet de protection des droits des administrés et se trouve largement secondé, dans les domaines qui le nécessitent, par le recours de plein contentieux, subjectif ou non.

³⁵⁹² Georges **PICHAT**, concl. sous **CE**, 8 mars 1912, *Lafage*, n° 42612, Rec., p. 348, Rec., p. 351 et GCJA, 2015, tome 1, n° 50, p. 502.

Conclusion de la seconde partie.

1375. Dans les contentieux des étrangers, le renforcement de la justice administrative s'impose avec la force de l'évidence. Replacé dans une perspective historique, il relève presque du truisme mais, même appréhendé dans des bornes chronologiques plus resserrées ou plus échelonnées, il constitue une certitude au point d'apparaître comme le motif permanent des mutations de la justice administrative.

1376. Le juge administratif contemporain peut être saisi de presque tous les actes pris par l'administration pourvu qu'ils aient des effets sur leur destinataire et ne s'inscrivent pas dans une démarche exclusivement diplomatique. Le recours exercé contre ces décisions est suspensif lorsqu'il le faut, susceptible d'être accompagné d'un référé dans le cas contraire. Le requérant peut librement exposer ses vues lors du procès, y compris sous une forme aménagée par rapport à la procédure juridictionnelle ordinaire. L'apport de la preuve est suffisamment libre pour lui permettre d'assurer sa défense et assez encadré pour protéger ses droits et le préserver d'une lecture arbitraire de son dossier. Le juge exerce un contrôle, qui est très souvent entier, sur la qualification juridique des faits à laquelle se livre l'administration comme sur l'adéquation de la décision aux faits qui la soutiennent. Enfin, l'étranger peut solliciter du juge une véritable diversité de mesures, qui ne se cantonnent plus à la simple annulation. Il n'est guère besoin d'en dire davantage pour admettre que le contrôle du juge administratif s'est significativement renforcé dans les contentieux des étrangers.

1377. D'ailleurs, il ne faut pas croire que le renforcement de la justice administrative est un mouvement ponctuel, ni même fini. Le contentieux, récent, de l'accueil des étrangers en préfecture témoigne au contraire de la vitalité du phénomène. L'étranger peut saisir le juge du refus de lui accorder un entretien voire, en cas d'urgence, engager une action en référé pour obtenir l'avancement de son rendez-vous à une date plus proche. Le Conseil d'État a ainsi étendu son contrôle à l'appréciation de la date à laquelle recevoir un étranger et peut enjoindre à l'administration de déterminer une date à laquelle l'accueillir.

Conclusion générale

1378. Au crépuscule de toute recherche, il y a l'angoisse de n'avoir rien su démontrer d'autre que la vacuité d'une hypothèse. L'étude des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers permet, à son terme, de dissiper ce sentiment, car les développements précédents ont démontré que ces transformations avaient des origines clairement identifiables et un sens qui, à défaut d'être univoque, n'était pas indéfinissable.

1379. Ces transformations présentent en effet un certain nombre de caractéristiques communes (**I.**) qui éclairent la perspective dans laquelle elles doivent être replacées (**II.**).

I | Les origines multiples des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

1380. Comme les autres, le droit administratif est avant tout le produit d'influences contraires dont la portée varie selon le champ concerné. Puisque le droit est « *l'intermède des forces* »³⁵⁹³, l'identification de ces dernières apparaît logiquement comme une étape préalable à la compréhension du sens des transformations juridiques. De ce point de vue, il apparaît que les mutations de la justice administrative sont, dans les contentieux des étrangers, traversées par un triple mouvement d'origine politique, européenne et administrative.

1381. Influence politique. – D'abord, elles sont marquées par une politisation assez rare du contentieux administratif. Dès le début des années 1980 et sans discontinuer depuis, les débats se cristallisent sur la manière de gérer les contentieux des étrangers. Reflet de cette préoccupation majeure des acteurs politiques, de nombreuses règles de procédure contentieuse sont déterminées par la loi alors qu'elles relèvent en principe du domaine du règlement. C'est en particulier le cas des délais

³⁵⁹³ Paul VALÉRY, *Tel quel*, tome 2, in *Œuvres*, tome 2, Gallimard, 1960, p. 693.

de recours et de jugement, qui concentrent une part importante des discussions parlementaires alors qu'ils peuvent parfaitement être déterminés par décret.

1382. L'influence politique sur les mutations de la justice administrative doit être correctement mesurée. Sans doute, jusqu'à la loi du 10 janvier 1990, « *la consécration de la protection juridictionnelle de l'étranger dépend d'un cycle conceptuel législatif qui varie en fonction de la tendance de la majorité au Parlement* »³⁵⁹⁴, mais il importe d'observer que, depuis, la confrontation idéologique a largement périclité au profit d'une certaine harmonie dans la manière d'envisager le rôle de la justice administrative dans les contentieux des étrangers. L'instabilité de ces derniers est donc moins le produit d'une révolution systémique périodique que le fruit d'une évolution permanente dont le rythme demeure curieusement inchangé – entre une à deux lois par législature.

1383. La moindre polarisation du débat n'a en effet pas affecté la production normative, qui demeure pléthorique. Or, « *la prolifération de la législation sur les étrangers est [...] un facteur d'instabilité juridique, qui conduit à une dévalorisation de la norme* »³⁵⁹⁵. Elle nuit d'abord à la cohérence de la jurisprudence, le Conseil d'État étant fréquemment conduit à prendre en compte, pour l'interprétation de dispositions, l'éclairage de celles qui leur ont succédé dans le Code des étrangers. Elle pèse également sur la production doctrinale, au fond assez faible en comparaison du poids de la matière. Enfin, elle explique probablement le relatif désintérêt des Facultés pour l'enseignement du droit des étrangers, qui rejaillit inévitablement sur la perception que s'en font les autres acteurs du droit.

1384. Influence européenne. – Ensuite, nombre de ces mutations sont le produit des contraintes internationales, européennes pour l'essentiel, qui conduisent le législateur à amender, souvent dans la précipitation et parfois de mauvaise grâce, les dispositifs qu'il avait bâtis. C'est notamment le cas en matière d'asile où l'exigence d'un recours suspensif a suscité de

³⁵⁹⁴ Victor **TOWO KAMGA**, *La protection juridictionnelle des droits de l'étranger en matière d'entrée et de séjour*, thèse Paris I, 2005, p. 222.

³⁵⁹⁵ Barbara **RIVOIRE-EWAJNE NDOUMBE**, *Le Conseil d'État et la sécurité juridique des étrangers*, thèse Montpellier I, 2001, p. 28.

nombreuses réformes, parfois à la suite d'une condamnation, parfois simplement par anticipation. Les exigences du droit à un recours effectif ont permis de remettre en perspective les insuffisances de certaines constructions législatives.

1385. L'influence du droit européen est par ailleurs à l'origine de la plupart des inflexions du contrôle du juge. Contrôle de l'adéquation des décisions d'éloignement, contrôle normal de l'essentiel des appréciations portées par l'administration sur la situation des étrangers : toutes ces évolutions peuvent revendiquer un héritage européen.

1386. Influence administrative. – Enfin, ces mutations révèlent une forme d'instrumentalisation de la justice administrative, chargée d'assurer la cohérence juridique des mécanismes de contrôle de l'immigration sans en accroître la pesanteur. Si « *le chiffre est au centre de toutes les discussions sur le service public de la justice* »³⁵⁹⁶, ce n'est jamais plus vrai qu'à propos de contentieux que l'on désigne surtout quantitativement, à travers l'expression de contentieux de masse. De fait, une part significative des mutations de la justice administrative, notamment l'isolement du juge, vise à pallier une charge contentieuse qui est directement liée aux dysfonctionnements chroniques de l'administration. Ces derniers sont clairement identifiés et largement documentés.

1387. Les vicissitudes du régime du recours des étrangers en détention contre les obligations de quitter le territoire constituent un bon témoignage de l'inscription dans la loi d'une disposition visant à pallier les défaillances de l'administration active. Parce que l'administration ne parvient pas à notifier les obligations de quitter le territoire suffisamment en amont de la libération de l'étranger, le législateur a dû enserrer le recours dans un délai très contraint puis, à la suite de la censure du Conseil constitutionnel, a introduit une disposition spécifique visant le cas dans lequel « *il apparaît, en cours d'instance, que l'étranger détenu est susceptible d'être libéré avant que le juge statue* ».

³⁵⁹⁶ Laurent **BERTHIER**, *La qualité de la justice*, thèse Limoges, 2011, p. 350, n° 386.

1388. L'accueil des étrangers en préfecture est le dernier-né de cette succession de défaillances à l'origine d'un contentieux systémique. La numérisation à marche forcée de l'administration des étrangers a entraîné un nombre important de dysfonctionnements qui rejouent nécessairement sur le juge. En ne permettant pas aux étrangers d'obtenir un rendez-vous à la date qu'exige leur situation, ni même parfois d'en obtenir un tout court, l'État force les usagers à s'orienter vers un traitement juridictionnel de leur dossier, le plus souvent par la procédure du référé-mesures utiles, qui pèse naturellement sur l'activité des tribunaux.

1389. Il ne s'agit certainement pas de stigmatiser l'administration, qui n'a guère d'autre choix que de composer avec les orientations qui lui sont données par le Gouvernement. De nombreux rapports dépeignent une administration soumise à une pression quantitative qu'elle n'a pas les moyens de canaliser et qui, par les dysfonctionnements qu'elle crée, alimente un contentieux administratif sans cesse croissant mais de moins en moins utile.

1390. Les données chiffrées relatives à l'obligation de quitter le territoire français sont particulièrement éloquentes³⁵⁹⁷, notamment leur taux d'exécution. En chute constante depuis 2012, où il avait atteint un apogée peu enviable de 22,3%, il a atteint 12% en 2019 avant de s'effondrer durant la crise sanitaire, ce qui, certes, peut s'entendre. Ces chiffres sont plus significatifs s'ils sont replacés dans la perspective d'une hausse tout aussi systématique du nombre des mesures d'éloignement prononcées, qui a doublé en moins de dix ans, passant de 59.998 en 2011 à 122.839 en 2019. Il en résulte un certain sentiment de vanité, tant il semble parfois que l'obligation de quitter le territoire français est un acte dont la vocation essentielle réside moins dans ses effets que dans le seul fait d'exister – et de venir nourrir une donnée statistique censée démontrer le volontarisme des pouvoirs publics dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

³⁵⁹⁷ Philippe **BONNECARRÈRE**, Muriel **JOURDA**, *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022*, tome 2 : immigration, asile et intégration, n° 169, 2021, p. 9.

1391. Cette situation constitue, pour les magistrats, « *la source d'une perte du sens de leur action* »³⁵⁹⁸ et participe au sentiment d'une dévalorisation de leur métier qui se ressent dans certaines études qui ont pu être conduites au sein des tribunaux³⁵⁹⁹. La circonstance que l'un des deux syndicats de magistrats ait consacré tout un livre blanc aux contentieux des étrangers³⁶⁰⁰ n'est pas de nature à faire croire que ce constat serait dépassé.

II | L'aboutissement équivoque des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

1392. Influence réciproque. – Les mouvements d'effacement et de renforcement ne sont pas étanches et, parfois, s'alimentent. C'est en particulier le cas du caractère suspensif des recours contre la plupart des décisions d'éloignement et en matière de protection internationale. La brièveté des délais est en effet une conséquence directe de leur caractère suspensif. Ce n'est pas parce que les délais devraient objectivement être courts qu'ils sont suspensifs, c'est parce qu'ils doivent être suspensifs qu'ils sont courts. Dans l'esprit du législateur, « *il y a un lien indissociable entre le caractère suspensif du recours sur la décision d'éloignement et la rapidité du jugement* »³⁶⁰¹. Ce rapport entre la célérité de la procédure administrative active et le caractère suspensif du recours n'est certes pas propre aux contentieux des étrangers. René Chapus note ainsi que « *l'effet suspensif des recours [...] est généralement compensé par une incitation à juger rapidement, ainsi que, parfois, par l'institution de délais abrégés de recours* »³⁶⁰². La forte proportion de ce type de recours en la matière permet toutefois à cette dernière de jouir d'une certaine spécificité.

³⁵⁹⁸ Conseil D'ÉTAT, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, p. 24.

³⁵⁹⁹ Mathilde COHEN, « L'épreuve orale. Les magistrats administratifs face aux audiences de reconduite à la frontière », *Droit et Société*, 2009, n° 72, p. 387 ; Nora EL QADIM, « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », *Droit et société*, 2013, n° 84, p. 313.

³⁶⁰⁰ Syndicat de la juridiction administrative, *Livre blanc sur le contentieux des étrangers*, 2019, 27 p.

³⁶⁰¹ Thierry MARIANI, J.O. A.N., 11 mai 2006, n° 42, p. 3300.

³⁶⁰² René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, p. 383, n° 461.

1393. Le caractère suspensif du recours conduit en effet à faire du contrôle juridictionnel de l'action administrative une simple étape de cette dernière. L'intervention de la justice administrative ne constitue alors plus qu'un élément d'une procédure administrative globale, qui se déroule en deux phases, l'une active, l'autre contentieuse. Dès lors, la réduction des délais de recours et de jugement participe de la diminution du temps nécessaire à l'achèvement d'une opération administrative. Cette confusion entre l'action administrative et le contrôle de sa légalité se manifeste très clairement dans les débats parlementaires. Ainsi, lors de l'examen de la loi du 25 juillet 2015, le rapporteur au Sénat affirme : « *Cet amendement vise à porter de sept à trente jours le délai de recours contre la décision de transfert. Ce recours étant suspensif du transfert, il en résulterait un allongement de l'ensemble de la procédure. Ce n'est pas la finalité du texte !* »³⁶⁰³.

1394. Le même raisonnement prévaut s'agissant des autres éléments du régime des délais, en particulier l'assouplissement de la règle de cristallisation des moyens. Instituée pour pallier la brièveté de certains délais, l'exception posée à la jurisprudence *Société Intercopie* sert paradoxalement de justification à une accélération supplémentaire de la saisine du juge. Il est très fréquent en effet, que les parlementaires assimilent le délai de recours contentieux au temps pendant lequel le requérant peut formuler de nouveaux moyens devant le juge et finissent par faire bloc du délai de saisine et du délai de jugement. Cette conception, qui n'est pas entièrement fautive mais demeure loin d'être exacte, a curieusement été reprise par le Conseil constitutionnel³⁶⁰⁴. Il y a pourtant une différence, qui ne mériterait normalement pas d'être rappelée, entre le délai dans lequel le juge doit impérativement être saisi et celui pendant lequel, une fois l'action juridictionnelle régulièrement enclenchée, il est possible de l'enrichir par la présentation de nouveaux moyens.

³⁶⁰³ François-Noël **BUFFET**, J.O. Sénat, 20 mai 2015, n° 58, p. 5039.

³⁶⁰⁴ **Cons. const.**, 6 sept. 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, n° 2018-770 DC ; chron. Emmanuel **CARTIER**, Jean-Philippe **DEROSIER**, Titre VII, 2019, n° 2, p. 81 ; note Jean-Philippe **DEROSIER**, *Constitutions*, 2018, p. 379 ; note Louis **IMBERT**, *Constitutions*, 2018, p. 421 ; note Pierre **MOUZET**, *AJDA*, 2018, p. 2401.

1395. Le sentiment d'effacement de la justice administrative résulte donc, s'agissant des délais de recours, de l'ensemble formé par leur régime et leur durée. Certes, une première lecture du droit pourrait laisser croire que l'institution de délais de recours abrégés serait, en définitive, la contrepartie logique et nécessaire d'un régime contentieux autrement très favorable. Il n'en est cependant rien car, outre que ce régime n'est pas toujours plus protecteur, les avancées procédurales concernées, qui ne peuvent plus guère progresser, ont un effet croissant de basculement vers un contentieux de l'urgence ; urgence qui ne se justifie objectivement pas toujours et dont les manifestations dépassent d'ailleurs le champ de la saisine du juge.

1396. Le renforcement, mouvement prépondérant. – Au-delà des vicissitudes des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers, c'est certainement le sentiment d'un renforcement qui l'emporte. Les manifestations de l'effacement de la justice administrative ne parviennent en effet pas à contrarier les indéniables progrès observés dans les contentieux des étrangers.

1397. Le recul constaté dans l'accès à une justice administrative ordinaire est sans commune mesure avec les avancées réalisées en parallèle. Le constat de l'effacement s'accompagne en effet de certaines nuances quand celui du renforcement s'impose de manière incontestable. Pour le dire autrement, là où l'effacement de la justice administrative est presque systématiquement réfréné par des courants contraires – l'assouplissement de la cristallisation des moyens, le caractère suspensif des recours, le développement de l'oralité, etc. –, la plupart des manifestations du renforcement sont animées d'un élan qui ne semble pas connaître de limites.

1398. L'effacement de la justice administrative reste par ailleurs circonscrit à certains contentieux – l'immigration et l'asile pour l'essentiel – tandis que son renforcement est un phénomène général qui, à travers quelques droits fondamentaux, irrigue l'ensemble du droit des étrangers.

1399. Le renforcement de la justice bénéficie également de l'existence d'un point de comparaison qui permet de nettement mesurer les progrès accomplis. Or, il n'existe pas un tel point de mire pour l'effacement de la justice administrative, car jamais l'étranger n'a pu saisir le juge dans des conditions simultanément ordinaires et effectives. Le passage d'un recours de droit commun inadapté aux contentieux des étrangers – car dépourvu d'effet suspensif – à un contentieux de l'urgence est brutal et ne permet que difficilement de se figurer une procédure intermédiaire. L'effacement ne se mesure ainsi pas par rapport à une période donnée mais vis-à-vis d'un idéal procédural fictif qui, outre qu'il est nécessairement plus subjectif, rend moins précise l'évaluation des mutations de la justice administrative.

1400. Du reste, il est remarquable de constater que, là où le thème de l'effacement peut se présenter de manière cyclique, celui du renforcement se singularise par sa constance. En dehors des périodes transitoires où le juge cherche le bon équilibre à adopter et est parfois amené à revenir sur une position qu'il avait trop généreusement retenue, l'évolution des garanties offertes par le procès s'inscrit dans une progression ininterrompue. La principale raison est à rechercher dans l'origine de cette évolution, qui est essentiellement prétorienne. Or, le juge, bien plus que le législateur, est soucieux de ne pas se contredire et cherche à préserver la cohérence de son œuvre. D'ailleurs, les rares fois où le Parlement a cherché à restreindre la portée du contrôle du juge, il s'est heurté à une forme d'inertie qui ne lui a pas permis de voir se concrétiser les changements qu'il espérait. Certainement, il existe une sorte d'effet-clicquet dans les contentieux des étrangers qui fait obstacle à ce que le contrôle du juge connaisse un véritable recul et cesse de progresser dans la protection de la légalité et des droits qu'elle garantit.

1401. Ainsi la protection de l'étranger contre l'arbitraire administratif ressort-elle renforcée des mutations de la justice administrative. C'est sans doute là une conclusion un peu banale, mais elle présente le mérite de rassurer sur la résilience de l'État de droit comme sur la justesse de la confiance que l'on peut placer dans la garantie juridictionnelle du principe de légalité.

1402. Bien sûr, l'on objectera que les droits reconnus aux étrangers sont réduits à la portion congrue au fil des législations successives, que l'attitude rigoriste de l'autorité administrative ne leur confère pas une effectivité qui soit très satisfaisante, que le juge administratif ne fait que dresser entre l'État et l'étranger une barrière qui ne protège guère ce dernier des vicissitudes de la loi. C'est oublier pourtant que le simple respect du droit est déjà une conquête dont il n'était pas certain que les étrangers tirent l'entier bénéfice et que le rôle de la justice administrative ne va pas au-delà de l'assujettissement de l'administration aux règles qui s'imposent à elle, quelles qu'elles soient. Arbitraire le droit des étrangers ? Peut-être encore un peu, mais sans doute beaucoup moins que par le passé.

Références

Bibliographie

Les références bibliographiques sont, sauf exception, classées alphabétiquement par nom d'auteur, puis chronologiquement, par date de publication.

Ouvrages généraux

- Jean APPLETON
 - ❖ *Traité élémentaire du contentieux administratif*, Dalloz, 1927, 681 p.
- Jean-Claude BONICHOT, Paul CASSIA, Bernard POUJADE
 - ❖ *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 8^e éd., Dalloz, 2022, 1592 p.
- Stéphane BRACONNIER, Antoine CLAEYS, Clotilde DEFFIGIER, Jean-François LACHAUME, Hélène PAULIAT
 - ❖ *Droit administratif*, 18^e éd., 2020, 1114 p.
- Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLÉ, Bruno GENEVOIS, Marceau LONG, Patrick WEIL
 - ❖ *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23^e éd., Dalloz, 2021, 1081 p.
- Guy BRAIBANT, Bernard STIRN
 - ❖ *Le droit administratif français*, 7^e éd., Dalloz, 2005, 653 p.
- Camille BROYELLE
 - ❖ *Contentieux administratif*, 9^e éd., L.G.D.J., 2021, 557 p.
- Daniel CHABANOL, Baptiste BONNET
 - ❖ *La pratique du contentieux administratif*, 13^e éd., LexisNexis, 2020, 600 p.
- René CHAPUS

- ❖ *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd., Montchrestien, 2001, 1423 p.
- ❖ *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Montchrestien, 2008, 1540 p.
- Adolphe CHAUVEAU
 - ❖ *Principes de compétence et de juridiction administratives*, tome 1, Cotillon & Durand, 1841, 440 p.
 - ❖ *Principes de compétence et de juridiction administratives*, tome 2, Cotillon & Durand, 1843, 460 p.
- Jean CRUET
 - ❖ *Étude juridique de l'arbitraire gouvernemental et juridique*, Rousseau, 1906, 467 p.
- Jean DOMAT
 - ❖ *Le droit public, suite des loix civiles dans leur ordre naturel*, tome 5, Pierre Emery, 1701, 582 p.
- Théophile DUCROCQ
 - ❖ *Cours de droit administratif*, tome 1, Ernest Thorin, 1881, 795 p.
- Léon DUGUIT
 - ❖ *Traité de droit constitutionnel*, tome 5, E. de Boccard, 1925, 703 p.
- Charles EISENMANN
 - ❖ *Cours de droit administratif*, tome 2, rééd., L.G.D.J., 2014, 908 p.
- Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT
 - ❖ *Droit administratif*, 16^e éd., L.G.D.J., 2022, 807 p.
- Émile-Victor FOUCART
 - ❖ *Précis de droit public et administratif*, Videcoq, 1844, 691 p.
- Yves GAUDEMET
 - ❖ *Droit administratif*, 24^e éd., L.G.D.J., 678 p.
- Alfred GAUTIER

- ❖ *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec le droit public*, Lahure, 1880, 452 p.
- Olivier GOHIN, Florian POULET
 - ❖ *Contentieux administratif*, 10^e éd., LexisNexis, 2020, 639 p.
- Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY, Philippe YOLKA
 - ❖ *Traité de droit administratif*, tome 1, Dalloz, 2011, 841 p.
 - ❖ *Traité de droit administratif*, tome 2, Dalloz, 2011, 711 p.
- Mattias GUYOMAR, Bertrand SEILLER
 - ❖ *Contentieux administratif*, 6^e éd., Dalloz, 2021, 674 p.
- Maurice HAURIUO
 - ❖ *Précis de droit administratif contentant le droit public et le droit administratif*, Larose & Forcel, 1893, 759 p.
- René JACQUELIN
 - ❖ *Les principes dominants du contentieux administratif*, Giard & Brière, 1899, 348 p.
- Édouard LAFERRIÈRE
 - ❖ *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 1, 2^e éd., Berger-Levrault, 1896, 724 p.
 - ❖ *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome 2, 2^e éd., Berger-Levrault, 1896, 709 p.
- Bruno LATOUR
 - ❖ *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, 2^e éd., La Découverte, 2004, 320 p.
- André DE LAUBADÈRE
 - ❖ *Traité de droit administratif*, tome 1, 9^e éd., L.G.D.J., 1983, 813 p.
- Olivier LE BOT
 - ❖ *Contentieux administratif*, 9^e éd., Bruylant, 2022, 391 p.
- Raymond ODENT
 - ❖ *Contentieux administratif*, tome 1, rééd., Dalloz, 2007, 1051 p.

- ❖ *Contentieux administratif*, tome 2, rééd., Dalloz, 2007, 783 p.
- Bernard PACTEAU
 - ❖ *Traité de contentieux administratif*, PUF, 2008, 646 p.
- Benoît PLESSIX
 - ❖ *Droit administratif général*, 2^e éd., LexisNexis, 2018, 1647 p.
- Bertrand SEILLER
 - ❖ *Droit administratif*, tome 1, 8^e éd., Flammarion, 2021, 353 p.
 - ❖ *Droit administratif*, tome 2, 8^e éd., Flammarion, 2021, 384 p.

Ouvrages spéciaux

- Denis ALLAND, Catherine TEITGEN-COLLY
 - ❖ *Traité du droit de l'asile*, PUF, 2002, 693 p.
- Emmanuel AUBIN
 - ❖ *Droit des étrangers*, 3^e éd., Gualino, 2014, 608 p.
- Ségolène BARBOU DES PLACES, Sabine CORNELOUP, Fabienne JAULT-SESEKE
 - ❖ *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, 702 p.
- Paul BERNARD
 - ❖ *Traité théorique et pratique de l'extradition*, tome 2, Arthur Rousseau, 1883, 698 p.
- Daniel BORRILLO
 - ❖ *Droit d'asile et homosexualité*, L'Harmattan, 2021, 272 p.
- Hugues FULCHIRON
 - ❖ *Réforme du droit des étrangers*, Litec, 1999, 210 p.
- Thibaut FLEURY GRAFF, Alexis MARIE
 - ❖ *Droit de l'asile*, PUF, 2019, 346 p.
- Nicole GUIMEZANES

- ❖ *Le droit des étrangers – l'entrée et le séjour*, Armand Colin, 1987, 192 p.
- Rudolph D'HAËM
 - ❖ *La reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière*, PUF, 1997, 128 p.
- François JULIEN-LAFERRIÈRE
 - ❖ *Droit des étrangers*, PUF, 2000, 549 p.
- Paul LAGARDE
 - ❖ *La nationalité française*, 4^e éd., Dalloz, 2011, 499 p.
- Anicet LE PORS
 - ❖ *Juge de l'asile*, Michel Houdiard, 2010, 166 p.
- Danièle LOCHAK
 - ❖ *Étrangers : de quel droit ?*, PUF, 1985, 256 p.
- Serge PETIT
 - ❖ *La voie de fait administrative*, PUF, 1995, 128 p.
- Denis SEGUIN
 - ❖ *Guide du contentieux du droit des étrangers*, 4^e éd., LexisNexis, 2022, 322 p.
- Vincent TCHEN
 - ❖ *Le droit des étrangers*, Flammarion, 1996, 126 p.
 - ❖ *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile commenté*, LexisNexis, 2022, 2375 p.
 - ❖ *Droit des étrangers*, 2^e éd., LexisNexis, 2022, 1636 p.
- Xavier VANDENDRIESSCHE
 - ❖ *Le droit des étrangers*, 5^e éd., Dalloz, 2012, 213 p.
- Patrick WEIL
 - ❖ *La France et ses étrangers*, Calmann-Lévy, 1991, 403 p.

Contributions à un ouvrage collectif

Mélanges

Les ouvrages sont rangés dans l'ordre alphabétique de leur dédicataire.

- *La terre, la famille, le juge, Mélanges Henri-Daniel Cosnard*, Economica, 1999, 452 p.
 - ❖ François BURDEAU, « Du sacre au massacre d'un juge. La doctrine et le Conseil d'État statuant au contentieux », p. 309.
- *Mélanges Jean Dabin*, Sirey, 1963, 968 p.
 - ❖ Jean RIVERO, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », p. 813.
- *Mélanges Georges Dupuis*, L.G.D.J., 1997, 338 p.
 - ❖ Jacques GEORGEL, « Le juge et la montre », p. 115.
- *Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, 914 p.
 - ❖ Jean-Claude BONICHOT, « Le recours préalable obligatoire : dinosaure juridique ou panacée administrative ? », p. 81.
 - ❖ Bernard STIRN, « Juge des référés, un nouveau métier pour le juge administratif », p. 795.
- *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, 864 p.
 - ❖ Danièle LOCHAK, « L'immigration saisie par le droit pénal », p. 689.
- *Le juge et le droit public, Mélanges offerts à Marcel Waline*, tome 2, L.G.D.J., 1974, 858 p.
 - ❖ Raymond ODENT, « Le destin des fins de non-recevoir », p. 653.

Autres ouvrages collectifs

- Claire BRICE-DELAJOUX (dir.), *Droit des étrangers/Droit de l'asile : entre attraction et répulsion*, A. Pedone, 2021, 151 p.
 - ❖ Claire BRICE-DELAJOUX, « Droit des étrangers/Droit de l'asile : deux branches du droit nettement distinctes », p. 9.

- ❖ Serge SLAMA, « Le droit de l'asile : un droit des étrangers comme les autres ? », p. 23.
- Xavier BIOY, Pascale IDOUX, Richard MOUSSARON, Henri OBERDORFF, Aude ROUYÈRE, Philippe TERNEYRE (dir.), *L'identité des tribunaux administratifs*, L.G.D.J., 2014, 465 p.
 - ❖ Henri OBERDORFF, « Contribution à une histoire des tribunaux administratifs », p. 19.
 - ❖ Jean-Marc SAUVÉ, « Le développement des tribunaux administratifs », p. 13.
 - ❖ Bernard STIRN, « L'évolution de l'office du juge, regards sur la dernière décennie », p. 33.
- Caroline BOYER-CAPELLE, Émilie CHEVALIER (dir.), *Contentieux stratégiques*, LexisNexis, 2021, 219 p.
 - ❖ Émilie CHEVALIER, Quentin RICORDEL, « Contentieux stratégique et droit des étrangers », p. 89.
- *Frontières du droit, Frontières des droits, L'introuvable statut de la « zone internationale »*, L'Harmattan, 1993,
 - ❖ Emmanuel DECAUX, « L'approche du droit international : zone internationale, zone frontière, zone de transit, zone franche, frontières géographiques et aménagements juridiques », p. 31.
 - ❖ Henri LABAYLE, « Réglementation et souveraineté des États », p. 45.
 - ❖ Danièle LOCHAK, « L'accès au territoire français. La réglementation. », p. 186.
- Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN, Hélène PAULIAT, *Mieux administrer pour mieux juger*, IRJS, 2014, 225 p.
 - ❖ Laurent BERTHIER, Jean-Paul JEAN, « Le défi quantitatif », p. 53.
 - ❖ Loïc CADIET, Hélène PAULIAT, « Finalités du jugement », p. 107.
- Benjamin DEFOORT, Benjamin LAVERGNE (dir.), *Juger de la légalité administrative*, LexisNexis, 2021, 335 p.
 - ❖ Florent BLANCO, « Juger de la légalité « pour elle-même » ? », p. 213.

- ❖ Éric MILLARD, « Quelle légalité ? Validité, conformité, justiciabilité », p. 1.
- ❖ Florian POULET, « Juger de la légalité et intensité du contrôle », p. 173.
- ❖ Aude ROUYÈRE, « Juger de la légalité et juger de l'opportunité », p. 73.
- ❖ Bertrand SEILLER, « Juger de la légalité et distinction entre légalité interne et légalité externe p. 55.
- ❖ Jean SIRINELLI, « Juger de la légalité et distinction des branches du contentieux administratif », p. 285.
- Olivier DESAULNEY (dir.), *La parole en droit public*, L'Épilogue, 2020, 292 p.
 - ❖ Caroline LANTERO, « L'oralité devant les juridictions administratives », p. 263.
- Julien FERNANDEZ, Caroline LALY-CHEVALIER (dir.), *Droit d'asile*, A. Pedone, 2015, 424 p.
 - ❖ Caroline LANTERO, « La motivation des décisions en matière d'asile », p. 247.
- Simone GABORIAU, Hélène PAULIAT (dir.), *La parole, l'écrit et l'image en justice : quelle procédure au XXI^e siècle ?*, PULIM, 2008, 212 p.
 - ❖ Jean-Marc SAUVÉ, « La place de l'oralité : support délaissé ou renouvelé dans la juridiction administrative ? », p. 2.
- Céline HODARA, Benjamin LAVERGNE (dir.), *Regards sur le droit des étrangers*, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, 2010, 218 p.
 - ❖ Rémi BARRUÉ-BELOU, « Les modifications du contentieux des étrangers, un contentieux à la recherche de principes élémentaires », p. 167.
- Jean-Marc SOREL (dir.), *L'étranger*, Revue juridique de l'Ouest, 2000, 258 p.
 - ❖ Erwann LAZENNEC, Frédéric REPUSSEAU, « Les circulaires de 1997 et 1998 relatives aux sans-papiers », p. 139.

- ❖ Benjamin MAYZAUD, Hélène PY-LEBRUN, Solenn SEGRÉTAINE,
« L'extradition », p. 191.

Thèses

- David BAILLEUL
 - ❖ *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, thèse Le Havre, LGDJ, 2002, 421 p.
- Sofia BARA
 - ❖ *La participation des citoyens à la justice en France*, thèse Aix-Marseille, 2017, 505 p.
- Ségolène BARBOU DES PLACES
 - ❖ *Nationalité des personnes physiques et droit communautaire*, thèse Nancy II, 1996, 692 p.
- Laurent BERTHIER
 - ❖ *La qualité de la justice*, thèse Limoges, 2011, 687 p.
- Jean-François BRISSON
 - ❖ *Les recours administratifs en droit public français*, thèse Bordeaux I, L.G.D.J., 1996, 494 p.
- Justine CASTILLO
 - ❖ *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, thèse, 2016, 610 p.
- Catherine-Amélie CHASSIN
 - ❖ *Le droit de l'asile en France*, thèse Paris II, 2000, 511 p.
- Antoine CLAEYS
 - ❖ *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse Poitiers, 2005, 1187 p.
- Damien CONNIL
 - ❖ *L'office du juge administratif et le temps*, thèse Pau, Dalloz, 2012, 904 p.

- Anne-Lise DUCROQUETZ
 - ❖ *L'expulsion des étrangers en droit international et européen*, thèse Lille II, 2007, 565 p.
- Jérôme DUVIGNAU
 - ❖ *Le droit fondamental au séjour des étrangers*, thèse Pau, 2010, 571 p.
- Laurent FALACHO
 - ❖ *La protection des étrangers par le juge administratif français*, thèse Le Havre, 1999, 690 p.
- Héloïse GICQUEL
 - ❖ *L'étranger, entre l'État membre et l'Union européenne*, thèse Bordeaux, 2014, 512 p.
- Stavroula KTISTAKI
 - ❖ *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, thèse Paris I, L.G.D.J., 1991, 472 p.
- Antoine LABELLE
 - ❖ *L'effet suspensif en contentieux des étrangers*, thèse Rouen, 2021, 512 p.
- Caroline LANTERO
 - ❖ *L'introuvable statut du réfugié : de la protection du semblable au rejet de l'autre*, thèse Clermont-Ferrand I, 2008, 506 p.
- Juliette LECAME
 - ❖ *Santé et droit(s) des étrangers en France*, thèse Caen-Normandie, 2018, 359 p.
- Olivier LECUCQ
 - ❖ *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse Aix-Marseille, 1999, 460 p.
- Gwénaél LE DÛ
 - ❖ *La protection des étrangers par le référé-liberté*, thèse Paris II, 2019, 406 p.
- Maxime LEI

- ❖ *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, thèse Toulon, 2018, 902 p.
- Wendy LELLIG
 - ❖ *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse Montpellier, 2015, 606 p.
- Jules LEPOUTRE
 - ❖ *Nationalité et souveraineté*, thèse Lille, 2018, 895 p.
- Nora KADOUCI
 - ❖ *L'application des référés administratifs en droit des étrangers*, thèse Paris XI, 2009, 412 p.
- Justin KISSANGOULA
 - ❖ *La constitution française et les étrangers*, thèse Paris II, L.G.D.J., 2001, 573 p.
- Nicolas KLAUSER
 - ❖ *L'accès au statut juridique d'étranger gravement malade*, thèse Paris-Nanterre, 2021, 668 p.
- Anne-Virginie MADEIRA
 - ❖ *Nationaux et étrangers en droit public français*, thèse Paris II, Dalloz, 2015, 584 p.
- Hélène MANCIAUX
 - ❖ *La mesure administrative de reconduite à la frontière : étude d'un imbroglio juridique*, thèse Bourgogne, 2002, 523 p.
- Guilhem MAROIS
 - ❖ *Le contrôle des services de renseignement en France*, thèse Bordeaux I, 2019, 481 p.
- Emmanuelle NÉRAUDAU
 - ❖ *Ordre public et droit des étrangers en Europe*, thèse Paris XI, 2004, 936 p.
- Alix PERRIN

- ❖ *L'injonction en droit public français*, thèse, Éditions Panthéon Assas, 2009, 917 p.
- Anne-Laure PONSARD
 - ❖ *La transaction administrative*, thèse Paris X, 2015, 662 p.
- Christophe POULY
 - ❖ *Droit à la sûreté et police des étrangers*, thèse Paris XI, 2003, 403 p.
- Ludivine RICHEFEU
 - ❖ *Le droit pénal face à la migration transfrontalière*, thèse Paris I, 2018, 569 p.
- Barbara RIVOIRE-EWAJNE NDOUMBE
 - ❖ *Le Conseil d'État et la sécurité juridique des étrangers*, thèse Montpellier I, 2001, 530 p.
- Damien ROUSSET
 - ❖ *L'étranger en situation irrégulière dans les États membres de l'Union européenne*, thèse Lille II, 2004, 591 p.
- Danièle SALAMA
 - ❖ *La loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle*, Éditions A. Pedone, 1934, 157 p.
- Bertrand SEILLER
 - ❖ *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, thèse Paris II, 1995, 780 p.
- Victor TOWO KAMGA
 - ❖ *La protection juridictionnelle des droits de l'étranger en matière d'entrée et de séjour*, thèse Paris I, 2005, 460 p.

Encyclopédies

- Anne BAUX
 - ❖ « Police des étrangers : séjour », in *Répertoire de police administrative*, Dalloz, 2021.

- Antoine BÉAL
 - ❖ « Extradition », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-75.
- Bernard BEIGNIER
 - ❖ « Presse et communication », *in Répertoire de droit international*, Dalloz, 2009.
- Pascal BINCZAK
 - ❖ « Acte de gouvernement », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014.
- Aurélie BRETONNEAU, Olivier FUCHS
 - ❖ « Contentieux de l'éloignement des étrangers », *in Jurisclasseur Justice administrative*, LexisNexis, 2015, n° 70-23.
- Martine DENIS-LINTON, Mattias GUYOMAR
 - ❖ « Contentieux des étrangers. – Reconduite à la frontière », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2012, n° 1156.
 - ❖ « Contentieux des étrangers. – Expulsion », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2003, n° 1157.
- Pierre-Laurent FRIER
 - ❖ « Motifs : contrôle », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014.
- Olivier GOHIN
 - ❖ « Exception d'illégalité », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019.
- Victor HAÏM
 - ❖ « Délai », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019.
 - ❖ « Formations de jugement », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2020.
- Paul LAGARDE
 - ❖ « Nationalité », *in Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2021.

- Olivier LECUCQ
 - ❖ « Étranger : contentieux de l'entrée et du séjour », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2014.
- Fabrice MELLERAY
 - ❖ « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019.
- Christophe POULY
 - ❖ « Étranger : contentieux de l'asile », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2020.
 - ❖ « Étranger : contentieux de l'obligation de quitter le territoire français », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019.
- Claire SAAS
 - ❖ « Interdictions judiciaires du territoire français », *in Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2015.
- Bertrand SEILLER
 - ❖ « Acte administratif : identification », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2020.
- Jacques-Henri STAHL
 - ❖ « Recours en cassation », *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019.
- Vincent TCHEN
 - ❖ « Étrangers. – Définition et acteurs », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-50.
 - ❖ « Étrangers. – Sources », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-52.
 - ❖ « Étrangers. – Entrée en France. – Régime général », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-54.
 - ❖ « Étrangers. – Entrée en France. – Régimes spécifiques », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2017, n° 233-56.
 - ❖ « Étrangers. – Entrée en France. – Contrôle aux frontières », *in Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-58.

- ❖ « Étrangers. – Séjour. – Régime de délivrance des titres de séjour », in *Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-61.
 - ❖ « Étrangers. – Obligation de quitter le territoire. Réadmission », in *Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-65.
 - ❖ « Étrangers. – Expulsion. – Interdiction judiciaire du territoire », in *Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-66.
 - ❖ « Étrangers. – Exécution des mesures de départ forcé », in *Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-67.
 - ❖ « Étrangers. – Asile. – Accès à la protection – Séjour en France – Cessation de la protection », in *Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-70.
 - ❖ « Étrangers. – Asile. – Contentieux », in *Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-71.
 - ❖ « Étrangers. – Asile. – Apatridie », in *Jurisclasseur administratif*, LexisNexis, 2022, n° 233-72.
- Didier TRUCHET
- ❖ « Recours administratifs », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2017.

Articles et notes de jurisprudence

- Ronny ABRAHAM, Jean-Claude BONICHOT
- ❖ « Le commissaire du gouvernement dans la juridiction administrative et la Convention EDH », JCP G, 1998, n° 45, p. 1945.
- Frédéric ALHAMA
- ❖ « L'annulation des actes administratifs par voie de conséquence », RFDA, 2022, p. 30.
- Jacques ARRIGHI DE CASANOVA
- ❖ « À propos de la compétence pour « généraliser » le juge unique en contentieux administratif », AJDA, 2006, p. 1689.
- Emmanuel AUBIN

- ❖ « La preuve médicale des persécutions subies face à l'office du juge de l'asile », AJDA, 2015, p. 1983.
 - ❖ « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », AJDA, 2017, p. 677.
 - ❖ « L'europanisation de la politique des visas : les nouvelles frontières du droit des étrangers », RFDA, 2017, p. 914.
 - ❖ « Le talent de l'étranger face au silence préfectoral : bienvenue en France ? », AJDA, 2019, p. 1236.
 - ❖ « La qualité de réfugié d'un Palestinien au prisme de la situation spécifique de la Cisjordanie », AJDA, 2020, p. 302.
 - ❖ « Le désarroi du droit des étrangers et les hirondelles de Kaboul », AJDA, 2021, p. 2532.
 - ❖ « Le juge face à l'évolution des risques dans les pays d'origine sûrs : avec le temps va, tout s'en va ? », AJDA, 2022, p. 1239.
- Axel BARLERIN, Elsa COSTA
- ❖ « Juger en rétention : la justice retenue », AJDA, 2011, p. 353.
- Cyrille BEAUFILS, Clément MALVERTI
- ❖ « Un Tarjuman au Palais-Royal », AJDA, 2019, p. 744.
 - ❖ « Les réfugiés palestiniens et la convention de New York relative aux apatrides : qui est *in*, qui est *out* ? », AJDA, 2020, p. 728.
 - ❖ « Quand l'asile prend fin », AJDA, 2020, p. 2250.
- François BÉROUJON
- ❖ « Le droit de séjour des étrangers malades - La délicate conciliation de la preuve et de la protection du secret médical », DA, 2014, n° 12, étu. n° 19.
- Damien BOTTEGHI, Sophie-Justine LIÉBER
- ❖ « Droit des étrangers malades : de la condition d'accès effectif aux soins dans le pays d'origine ou de renvoi », AJDA, 2010, p. 881.
- Caroline BOYER-CAPELLE

- ❖ « Le juge administratif et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile - Entre protection et pragmatisme », JCP G, 2013, n° 17, doct. n° 483.
- Jules-Xavier BRÉMOND
 - ❖ « Des actes de gouvernement », RDP, 1896, p. 23.
- Hélène BRONNENKANT
 - ❖ « Pour redonner du sens au contentieux des étrangers », AJDA, 2022, p. 454.
- Camille BROUELLE
 - ❖ « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », DA, 2004, n° 3, chron. n° 6.
- Jacques BUISSON
 - ❖ « Vérification du droit de circuler ou de séjourner en France », Procédures, 2013, n° 2, p. 24.
- Lisa CARAYON
 - ❖ « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection », RDSS, 2015, p. 843.
- Daniel CHABANOL
 - ❖ « Note sous TA Lyon, 11 avr. 1969, *Sieur Benaïche Zaida*, Rec., p. 630 », AJDA, 1969, p. 317.
- Florence CHALTIEL
 - ❖ « Le juge administratif, juge de l'immigration », RDP, 2000, p. 153.
 - ❖ « Droit au recours et obligation de quitter le territoire français », LPA, 2018, n° 186, p. 3.
- Didier CHAUVAUX, Jacques-Henri STAHL
 - ❖ « Le commissaire, le délibéré et l'équité du procès », AJDA, 2005, p. 2116.
- Bernard CHEMIN

- ❖ « Le statut de l'oralité », AJDA, 2011, p. 604.
- Jacques CHEVALLIER
 - ❖ « L'interdiction pour le juge de faire acte d'administrateur », AJDA, 1972, p. 67.
- Dany COHEN
 - ❖ « De l'aménagement d'une salle d'audience dans les centres de rétention administrative », Rev. crit. DIP, 2009, p. 716.
- Mathilde COHEN
 - ❖ « L'épreuve orale. Les magistrats administratifs face aux audiences de reconduite à la frontière », Droit et société, 2009, n° 72, p. 387.
- Marie-Anne COHENDET
 - ❖ « Vers une généralisation du juge unique ? », AJDA, 2006, p. 1465.
 - ❖ « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », RFDC, 2006, p. 713.
- Pierre COLLIN, Mattias GUYOMAR
 - ❖ « L'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière n'implique pas la délivrance d'un titre de séjour », AJDA, 2002, p. 415.
- Bertrand-Léo COMBRADE
 - ❖ « Les notes blanches des services de renseignement », RFDA, 2019, p. 1103.
- Delphine COSTA
 - ❖ « Des directives aux lignes directrices : une variation en clairs-obscurs », AJDA, 2015, p. 806.
- Richard DEAU
 - ❖ « Les liens unissant l'erreur manifeste d'appréciation et les contrôles « entiers » en matière de droit des étrangers », RFDA, 2005, p. 1188.
- Hubert DELESALLE

- ❖ « Asile et apatridie : silence vaut rejet ? », AJDA, 2017, p. 458.
- Isabelle DELY, Joesph KRULIC
 - ❖ « L'information géopolitique à la Cour », Rec. CNDA, 2012, p. 166.
- Luc DEREPPAS
 - ❖ « L'ordre public et les migrations », Archives de philosophie du droit, 2015, p. 47.
- Frantz DESPAGNET
 - ❖ « Du rôle du Conseil d'État dans la naturalisation d'après la loi du 22 juillet 1893 », RDP, 1894, p. 101.
- Frédéric DIEU
 - ❖ « Le contentieux de la déchéance de nationalité devant le Conseil d'État », Constitutions, 2016, p. 404.
- Anne DULMET
 - ❖ « L'office du juge en contentieux des étrangers : évolution, révolution ? », AJDA, 2016, p. 894.
- Yann DURMARQUE
 - ❖ « L'injonction de la loi du 8 février 1995 et le droit des étrangers », LPA, 22 juin 1998, n° 74, p. 4.
- Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, Jean LESSI
 - ❖ « Les limites des pouvoirs d'instruction du juge administratif », AJDA, 2014, p. 2185.
 - ❖ « L'obligation, le choix, la grâce », AJDA, 2015, p. 443.
- Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, Guillaume ODINET
 - ❖ « Délai de recours : point trop n'en faut », AJDA, 2016, p. 1629.
- Nora EL QADIM
 - ❖ « Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris », Droit et société, 2013, n° 84, p. 313.
- Gweltaz ÉVEILLARD

- ❖ « Les conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'OFPPRA », DA, 2013, n° 1, comm. n° 6.
 - ❖ « Le contentieux des décrets de déchéance de nationalité », DA, 2016, n° 12, comm. n° 61.
 - ❖ « Les matières réservées par nature à l'autorité judiciaire », AJDA, 2017, p. 101.
 - ❖ « La caractérisation du défaut d'assimilation pour l'attribution de la nationalité française », DA, 2018, n° 10, comm. n° 49.
 - ❖ « La compétence du juge administratif en cas de contestation du maintien en rétention faisant suite à une demande d'asile en rétention », DA, 2020, n° 1, comm. n° 2.
 - ❖ « Le statut contentieux de la convocation des étrangers en préfecture en vue du dépôt d'une demande de titre de séjour », DA, 2020, n° 11, comm. n° 47.
 - ❖ « Le retrait de la libération des liens d'allégeance avec la France », DA, 2021, n° 5, comm. n° 21.
- Laurent FABIUS, Michèle NAUWELAERS
 - ❖ « Chronique générale de jurisprudence administrative française », AJDA, 1977, p. 133.
 - Yannick FAURE, Clément MALVERTI
 - ❖ « Le juge de l'excès de pouvoir au service du justiciable », AJDA, 2019, p. 271.
 - Laetitia FERMAUD
 - ❖ « Le référé-liberté ouvert en cas de rétention administrative ou d'assignation à résidence », AJDA, 2015, p. 2042.
 - Gérard FINKEL
 - ❖ « L'expulsion des étrangers et le juge administratif en droit français », AJDA, 1978, p. 257.
 - Pascale FOMBEUR, Mattias GUYOMAR
 - ❖ « Régime des sanctions administratives », AJDA, 1999, p. 783.

- ❖ « Domaines respectifs de l'appréciation souveraine des juges du fond et de la qualification juridique », *AJDA*, 1999, p. 789.
- François FOURMENT
 - ❖ « L'interdiction du territoire français : peines perdues », *AJ pénal*, 2008, p. 12.
- Yves GAUDEMET
 - ❖ « Approche doctrinale : définition, origines, essai d'explication et perspectives des contentieux de masse », *RFDA*, 2011, p. 464.
- Bruno GENEVOIS
 - ❖ « L'entrée des étrangers en France : le rappel des exigences constitutionnelles (À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 92-307 DC du 25 février 1992) », *RFDA*, 1992, p. 185.
 - ❖ « Le commissaire du gouvernement et les exigences du procès équitable. Réconfortant et déconcertant », *RFDA*, 2001, p. 991.
- Thierry-Xavier GIRARDOT
 - ❖ « La théorie du recours administratif préalable obligatoire à l'épreuve de la Commission de recours des militaires (à propos de l'arrêt *Houllbreque* du 18 novembre 2005) », *RFDA*, 2006, p. 543.
- Geneviève GONDOUIN
 - ❖ « Il faut sauver le commissaire du gouvernement... ou son successeur », *AJDA*, 2007, p. 2068.
- Anne GUÉRIN
 - ❖ « Une dynamique renouvelée », *AJDA*, 2011, p. 596.
- Jean-Louis GUERRIVE
 - ❖ « « Double peine » et police des étrangers », *D.*, 2002, p. 829.
- Christophe GUETTIER
 - ❖ « Chronique de jurisprudence administrative 2004 », *RDP*, 2005, p. 493.

- Rudolph D’HAEM
 - ❖ « La procédure administrative contentieuse de la reconduite à la frontière », LPA, 24 avr. 1995, n°49, p. 4.
- Maurice HAURIUO
 - ❖ « Note sous CE, 29 nov. 1912, *Sieurs Boussuge, Guépin et autres*, n° 45893, Rec., p. 1128 », S., 1914, III., p. 33.
 - ❖ « Note sous CE, 7 juill. 1916, *Dreifuss*, n° 60033, Rec., p. 277 et CE, 7 juill. 1916, *Lévi*, n° 60039, Rec., p. 277 », S., 1917, III, p. 41.
- Pierre HÉBRAUD
 - ❖ « Note sous Tribunal civil de Nice, 27 octobre 1948 », Rev. crit. DIP, 1949, p. 636.
- Patrick HENRIOT
 - ❖ « Dépénalisation du séjour irrégulier des étrangers : l’opiniâtre résistance des autorités française (De l’arrêt El Dridi à la loi du 31 déc. 2012) », RVDH, juin 2013, en ligne : [<http://journals.openedition.org/revdh/426>].
 - ❖ « Garde à vue et séjour irrégulier : les enseignements de l’arrêt Achughbabian sont limpides... », Gaz. pal., 2012, p. 225.
- Edmond HONORAT, Rémy SCHWARTZ
 - ❖ « Règles de procédure contentieuse spéciales en matière de reconduite à la frontière », AJDA, 1990, p.707.
 - ❖ « Étendue du contrôle du juge administratif sur les décisions de reconduite à la frontière », AJDA, 1990, p. 709.
 - ❖ « Le contentieux des réfugiés n’entre pas dans le champ d’application de l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme », AJDA, 1990, p. 867.
- Liora ISRAËL
 - ❖ « Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l’histoire paradoxale des premières années du GISTI », Politix, 2003, n° 62, p. 115.
- Pierre JACOBSEN

- ❖ « L'œuvre de l'Organisation internationale pour les réfugiés », *Population*, 1951, p. 27.
- Pascal JAN
 - ❖ « La modernisation de la procédure administrative contentieuse », *D.*, 1995, p. 77.
- Gaston JÈZE
 - ❖ « Note sous CE, 4 janv. 1918, *Du Graty*, n° 61361, Rec., p. 5 », *RDP*, 1918, p. 212.
- Jean-Charles JOBART
 - ❖ « Le juge administratif et les limites du secret médical », *RDSS*, 2020, p. 344.
- François JULIEN-LAFERRIÈRE
 - ❖ « Extension du contrôle du Conseil d'État à la qualification juridique des faits en matière de police des étrangers ressortissants des États membres de la Communauté européenne », *AJDA*, 1991, p. 325.
 - ❖ « Applicabilité de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de police des étrangers », *AJDA*, 1991, p. 551.
 - ❖ « Les étrangers ont-ils droit au respect de leur vie familiale ? », *D.*, 1992, p. 291.
 - ❖ « De l'application des accords de Schengen au statut des zones d'attente : chronique d'une loi annoncée », *AJDA*, 1992, p. 656.
 - ❖ « Acquisition de la nationalité française par mariage : la bigamie, obstacle à l'assimilation à la communauté française », *D.*, 1994, p. 257.
 - ❖ « Annulation de l'arrêté d'expulsion en urgence absolue de l'étranger qui, à la date où il a été pris, est en libération conditionnelle depuis seize mois et celle-ci se déroulant de façon satisfaisante », *D.*, 1996, p. 99.
- François JULIEN-LAFERRIÈRE, Catherine TEITGEN-COLLY
 - ❖ « Acte de terrorisme et droit des étrangers », *AJDA*, 1997, p. 86.

- Hilème KOMBILA
 - ❖ « Le rôle du JLD dans le contrôle de l'état de santé en rétention », AJ pénal, 2019, p. 128.
- Joseph KRULIC
 - ❖ « La réforme de la procédure devant la Cour nationale du droit d'asile », AJDA, 2013, p. 2371.
- Henri LABAYLE
 - ❖ « La loi relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité du 16 juin 2011 réformant le droit des étrangers », RFDA, 2011, p. 934.
- Daniel LABETOULLE
 - ❖ « L'avenir du dualisme juridictionnel », AJDA, 2005, p. 1770.
- Julien LAFERRIÈRE
 - ❖ « Des voies de recours contre les décrets en matière de nationalité », Rev. int. DIP, 1924, p. 161.
- Pierre LAROQUE
 - ❖ « Note sous CE, ass., 28 mai 1937, *Sieur Decerf*, n° 54631, Rec., p. 534 », S., 1937, III, p. 73.
- Georges LAVAU
 - ❖ « Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs », RDP, 1950, p. 777.
- Olivier LECUCQ
 - ❖ « L'attribution d'un titre de séjour pour le conjoint étranger victime de violences conjugales », AJDA, 2006, p. 155.
 - ❖ « Le contentieux des étrangers : un contentieux de masse auquel il faut faire face », AJDA, 2012, p. 1210.
- Jules LEPOUTRE
 - ❖ « Déchéance de nationalité : après le débat constitutionnel, le temps contentieux », RFDA, 2016, p. 1188.

- ❖ « Époux génocidaire et demande de naturalisation : liaisons dangereuses », AJDA, 2021, p. 2050.
- Maxime LETOURNEUR
 - ❖ « L'apparition de nouveaux éléments subjectifs dans le recours pour excès de pouvoir », EDCE, 1953, p. 66.
- Pierre LETOURNEUR
 - ❖ « Injonction de réexaminer une situation administrative sans annulation préalable de la décision contestée », AJDA, 2009, p. 171.
- Georges LIET-VEAUX
 - ❖ « La justice administrative au ralenti », D., 1948, chron., p. 133.
- Danièle LOCHAK
 - ❖ « Note sous Cons. const., 25 fév. 1992, n° 92-307 DC », JDI, 1992, p. 677.
 - ❖ « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », RFAP, 2016, n° 159, p. 701.
- Marceau LONG
 - ❖ « Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur les décisions d'expulsion », AJDA, 1955, II. bis, p. 11.
- Florence MALVASIO
 - ❖ « Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif », LPA, 10 fév. 1997, n° 18, p. 4.
- Fabien MARCHADIER
 - ❖ « L'attribution de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme », Rev. crit. DIP, 2012, p. 61.
- Alain MARION,
 - ❖ « Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens pour y remédier », Pouvoirs, 1988, n° 46, p. 21.
- Jean-Pierre MARGUÉNAUD

- ❖ « Le droit de demander asile à la frontière », D., 2007, p. 2780.
- Gaëlle MARTI
 - ❖ « L'exclusion de la qualité de réfugié pour « agissements contraires aux buts et principes des Nations-Unies » : une notion aux contours stricts et au maniement encadré », JCP A, 2018, n° 41, comm. n° 2261.
 - ❖ « La condamnation de la France pour violation de l'article 3 de la Convention EDH oblige l'administration à octroyer la protection subsidiaire », JCP A, 2019, n° 15, comm. n° 2090.
- Éric MARTINENT
 - ❖ « La santé des migrants : pour un droit universel », RDSS, 2012, p. 133.
- Michel MASSÉ
 - ❖ « L'extradition des nationaux », RSC, 1994, p. 798.
- Christine MAUGÜÉ, Rémy SCHWARTZ
 - ❖ « Notion de voie de fait », AJDA, 1991, p. 697.
- Christine MAUGÜÉ, Laurent TOUVET
 - ❖ « Le contrôle du Conseil d'État sur les décisions d'extradition », AJDA, 1993, p. 848.
- Fabrice MELLERAY
 - ❖ « L'étendue de l'autorité de chose jugée des déclarations d'illégalité d'actes administratifs opérées par le juge administratif », AJDA, 2004, p. 138.
 - ❖ « Les documents de portée générale de l'administration », RFDA, 2020, p. 801.
- Franck MODERNE
 - ❖ « Étrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? », RFDA, 1990, p. 798.
- Adrien MONAT

- ❖ « Le rapporteur public au Conseil d'État : réflexions sur une légende contentieuse », RFDA, 2021, p. 926.
- Jacques MOURGEON
 - ❖ « Barbares et métèques », AJDA, 1978, p. 243.
- C. MURPHY
 - ❖ « Politique étrangère et de sécurité commune. Arrêt « El Dridi » », Revue du droit de l'Union européenne, 2011, p. 467.
- Valérie MUTELET
 - ❖ « La dignité et le droit des étrangers », RFDA, 2015, p. 1088.
- Jean-Paulin NIBOYET
 - ❖ « Note sous CE, 21 juill. 1922, *Sieur Bonnet*, n° 72050, Rec., p. 647 », Rev. int. DIP, 1922, p. 322.
- Guillaume ODINET
 - ❖ « Le juge de l'excès de pouvoir peut abroger la suspension d'un sportif si elle est devenue illégale à la date où il statue », DA, 2020, n° 10, comm. n° 43.
- Bernard PACTEAU
 - ❖ « Note sous CE, 28 fév. 1986, *Ngako Jenga* », Rev. adm., 1986, p. 257.
- Raphaële PARIZOT
 - ❖ « Loi relative à la retenue pour vérification du droit au séjour versus avis de la CNCDH : quel bilan ? », AJ pénal, 2013, p. 8.
- Étienne PATAUT
 - ❖ « Citoyenneté de l'Union », RTD eur., 2010, p. 617.
- Hélène PAULIAT
 - ❖ « Jusqu'où ira la jurisprudence Czabaj ? », JCP A, 2020, n° 49, comm. n° 2319.
- Gilles PELLISSIER

- ❖ « Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs », RFDA, 1998, p. 317.
- Florian POULET
 - ❖ « Le contentieux des étrangers », AJDA, 2020, p. 221.
- Xavier PRÉTOT
 - ❖ « La Convention européenne des droits de l'homme et le contentieux des expulsions d'étrangers », D., 1991, p. 399.
 - ❖ « La régularisation de la situation des étrangers dépourvus de titre de séjour », RDP, 1997, p. 1219.
- Cédric RAUX
 - ❖ « Le contrôle du juge des référés sur le refus de l'administration de délivrer un visa », AJDA, 2007, p. 1819.
- Jean RIVERO
 - ❖ « Le Huron au Palais royal ou réflexion naïves sur le recours pour excès de pouvoir », D., 1962, VI., p. 37.
 - ❖ « Nouveaux propos naïfs d'un Huron sur le contentieux administratif », EDCE, 1979, p. 27.
 - ❖ « Accélérer la justice administrative », La Croix, 27 nov. 1985.
 - ❖ « Dualité de juridictions et protection des libertés », RFDA, 1990, p. 734.
- Judith ROCHFELD
 - ❖ « D'une nouvelle manifestation du contrat pédagogique ? Le contrat d'accueil et d'intégration », Revue des contrats, 2008, p. 193.
- Elisabeth ROLIN
 - ❖ « Développements récents du contrôle du Conseil d'État en matière d'extradition », RSC, 1994, p. 491.
- Frédéric ROLIN

- ❖ « Les conclusions présentées oralement par le commissaire du gouvernement devant le tribunal administratif n'ont pas à être communiquées aux parties », AJDA, 1999, p. 69.
- Jean-Luc RONGÉ
 - ❖ « L'expertise de détermination de l'âge : la vérité tombe toujours sur un os », Journal des jeunes, 2009, n° 5, p. 33.
- Jacqueline RUBELLIN-DEVICHI
 - ❖ « La justice et les mariages blancs », RFDA, 1993, p. 166.
- David RUZIÉ
 - ❖ « Droit administratif et droit international », RFDA, 1991, p. 667.
- Jean-Marc SAUVÉ
 - ❖ « L'absence de réforme pourrait mettre en péril l'institution du rapporteur public », AJDA 2011, p. 412.
- Julia SCHMITZ
 - ❖ « Le principe du contradictoire à la lumière du droit de l'Union européenne : illustration en matière d'éloignement des étrangers », DA, 2014, n° 8-9, étu. n° 14.
 - ❖ « Toujours à la recherche du gardien de l'article 66 de la Constitution », AJDA, 2020, p. 412.
- Bertrand SEILLER
 - ❖ « La notion de police administrative », RFDA, 2015, p. 876.
 - ❖ « Bandes à part ou éclaireurs ? », AJDA, 2020, p. 205.
- Jean SIRINELLI
 - ❖ « La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir », RFDA, 2016, p. 529.
- Marie SIRINELLI
 - ❖ « Exclusion du statut de réfugié : le contrôle renforcé du juge de cassation », AJDA, 2017, p. 587.
- Serge SLAMA

- ❖ « La saga de l'invocabilité de la circulaire « Valls » de 2012 (suite et pas fin) », AJDA, 2021, p. 49.
- Bernard STIRN
 - ❖ « Convention européenne des droits de l'Homme et commissaire du Gouvernement », La lettre de la justice administrative, 2006, n° 13, p. 3.
- Vincent TCHEN
 - ❖ « Référé-liberté et reconduite à la frontière », DA, 2005, n° 5, comm. n° 68.
 - ❖ « La coopération communautaire en matière d'examen des demandes d'asile », DA, 2010, n° 7, comm. n° 112.
 - ❖ « La condition d'intégration à la société française », DA, 2010, n° 11, comm. n° 145.
 - ❖ « L'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière », DA, 2012, n° 8-9, comm. n° 74.
 - ❖ « La constitutionnalisation du droit des étrangers : essai de synthèse », Titre VII, 2021, n° 6.
- Gérard TIMSIT
 - ❖ « Compétence liée et principe de légalité », D., 1964, p. 217.
- Didier TRUCHET
 - ❖ « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », Justices, 1996, n°3, p. 53.
 - ❖ « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », AJDA, 2005, p. 1767.
 - ❖ « Office du juge et distinction des contentieux : renoncer aux « branches » », RFDA, 2015, p. 657.
- Philippe TERNEYRE
 - ❖ « Note sous CE, 25 juill. 1986, *Sekulic* », Rev. adm., 1986, p. 467.
- Georges VEDEL

- ❖ « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE, 1954, p. 21.
- Ariane VIDAL-NAQUET
 - ❖ « Réfugiés et apatrides et pays d'origine sûrs », RFDA, 2008, p. 535.
- Charles-Louis VIER
 - ❖ « Le rapporteur public et la simplification, paradoxes d'une réforme », AJDA, 2011, p. 1189.

Conclusions et rapports de séances

- Ronny ABRAHAM
 - ❖ « Extension du contrôle du Conseil d'État à la qualification juridique des faits en matière de police des étrangers ressortissants des États membres de la Communauté européenne », concl. sous CE, 2^e et 6^e, 24 oct. 1990, *Ragusi*, n° 81333, Rec., p. 290, AJDA, 1991, p. 322.
 - ❖ « La Convention européenne des droits de l'homme et les mesures d'éloignement d'étrangers », concl. sous CE, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152 et CE, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162, RFDA, 1991, p. 497.
 - ❖ « Conditions d'opposabilité des délais de recours », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 8 juin 1994, *Mme Moumini*, n° 120198, Rec. p. 293, AJDA, 1994, p. 729.
 - ❖ « Conséquences de l'annulation contentieuse d'un arrêté d'expulsion qui a déjà été exécuté », concl. sous CE, sect., 4 nov. 1994, *Al Joujo*, n° 136240, Rec., p. 492, CE, sect., 4 nov. 1994, *Chiker*, n° 149389 et CE, sect., 4 nov. 1994, *El Abed El Alaoui*, n° 149391, Rec., p. 493, AJDA, 1995, p. 231.
 - ❖ concl. sous CE, sect., 10 mars 1995, *De Sousa*, n° 123136, Rec., p. 125, inédites.
 - ❖ « Régime de l'exception d'illégalité », concl. sous CE, sect., 20 juin 1997, *Kessai*, n° 168019, Rec., p. 251, AJDA, 1997, p. 894.

- ❖ « Le contentieux de l'injonction, contentieux de pleine juridiction », concl. sous CE, 2^e et 6^e, 4 juill. 1997, *Époux Bourezak*, n° 156298, Rec., p. 278, RFDA, 1997, p. 815.
- Yann AGUILA
 - ❖ « Questions de procédure autour des refus de visa », concl. sous CE, 1^{re} et 6^e, 11 janv. 2007, *Mallek*, n° 286327 et CE, 1^{re} et 6^e, 11 janv. 2007, *Mme Langer*, n° 289811, Rec., tab., p. 882, AJDA, 2007, p. 701.
- Jacques ARRIGHI DE CASANOVA
 - ❖ « Les limites de la voie de fait (police des étrangers et liberté individuelle) », concl. sous TC, 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris*, n° 03056, Rec., p. 528, RFDA, 1997, p. 514.
- Léon BLUM
 - ❖ concl. sous CE, 29 nov. 1912, *Sieurs Boussuge, Guépin et autres*, n° 45893, Rec., p. 1128, GCJA, tome 1, 2015, n° 45, p. 531.
- Damien BOTTEGHI
 - ❖ « La création des centres de rétention du Mesnil-Amelot est légale », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 18 nov. 2011, *Association Avocats pour la défense du droit des étrangers et autres*, n° 335532, AJDA, 2012, p. 217.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 4 mars 2013, *Association Elena et autres*, n° 356490, inédites.
- Julien BOUCHER
 - ❖ « Étendue des pouvoirs du juge en cas d'annulation du refus de visa opposé au bénéficiaire d'une autorisation de regroupement familial », concl. sous CE, 9^e et 10^e, 27 mars 2009, *Benarab et Mme Kias*, n° 286886, Rec., p. 108, AJDA, 2009, p. 1102.
- Béatrice BOURGEOIS-MACHUREAU
 - ❖ « Lignes directrices et pouvoir gracieux - À propos de la régularisation des étrangers », concl. sous CE, sect., 4 fév. 2015,

Ministre de l'Intérieur c. M. Cortes Ortiz, n° 383267, Rec., p. 17, RFDA, 2015, p. 471.

– Guy BRAIBANT

- ❖ concl. sous CE, sect., 13 juin 1958, *Sieur Esnault*, Rec., p. 343.
- ❖ concl. sous CE, 3^e et 4^e, 17 déc. 1958, *Société Olympia Press, D.*, 1959, p. 175.
- ❖ concl. sous CE, ass., 2 nov. 1973, *Société anonyme « Librairie François Maspero »*, n° 82590, Rec., p. 611, JCP G, 1974, II., n° 17642 et GCJA, tome 2, 2020, n° 50, p. 591.

– Aurélie BRETONNEAU

- ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, n° 371502, Rec., tab., p. 525, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 9 nov. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 388830, Rec., p. 465, inédites.
- ❖ « Réexamen d'une demande d'asile après condamnation par la CEDH », concl. sous CE, 9^e et 10^e, 3 oct. 2018, *M. M.*, n° 406222, Rec., p. 350, AJDA, 2018, p. 2249.
- ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 30 janv. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 416013, Rec., p. 10, inédites.

– Didier CASAS

- ❖ concl. sous CE, sect., 9 nov. 2007, *Mme C.*, n° 261305, Rec., p. 443, inédites.

– Didier CHAUVAUX

- ❖ concl. sous CE, 5^e et 7^e, 21 mars 2001, *Mme Mathio Emma Essaka*, n° 208541, Rec., p. 150, inédites.
- ❖ « Reconduite à la frontière et pouvoir d'injonction », concl. sous CE, sect., 22 fév. 2002, *Dieng*, n° 224496, Rec., p. 54, RFDA, 2002, p. 1080.

– Stéphane CLOT

- ❖ « Le délai raisonnable institué par la jurisprudence Czabaj peut-il être prorogé par un recours gracieux ? », concl. sous TA Cergy-

Pontoise, 9 mai 2019, *Mme Kheira D.*, n° 1700610, AJDA, 2019, p. 1587.

– Conseil constitutionnel

- ❖ *Compte-rendu des séances du Conseil constitutionnel*, 22 et 23 janv. 1987, 100 p.
- ❖ *Compte-rendu des séances du Conseil constitutionnel*, 25 juill. 1989, 73 p.
- ❖ *Compte-rendu des séances du Conseil constitutionnel*, 28 juill. 1989, 43 p.

– Louis CORNEILLE

- ❖ concl. sous CE, 20 juin 1913, *Téry*, n° 41854, Rec., p. 736, S., 1920, III., p. 13 et GCJA, 2015, tome 1, p. 543.

– Édouard CRÉPEY

- ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 27 juill. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Mubiligi*, n° 386797, Rec., tab., p. 645, inédites.

– Jean DELVOLVÉ

- ❖ concl. sous CE, ass., 17 fév. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, n° 86949, Rec., p. 110, GCJA, tome 2, 2020, n° 15, p. 173.

– Martine DENIS-LINTON

- ❖ « L'extension du champ d'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme », concl. sous CE, sect., 10 avr. 1992, *Aykan*, n° 75006, Rec., p. 152, CE, sect., 10 avr. 1992, *Minin*, n° 76945, Rec., p. 156 et CE, sect., 10 avr. 1992, *Marzini*, n° 120573, Rec., p. 155, RFDA, 1993, p. 541.
- ❖ concl. sous CE, prés. sect., 8 oct. 1993, *Préfet de l'Ariège c. Mlle Loukou*, n° 139665, Rec., tab., p. 779, inédites.
- ❖ « Les décisions de reconduite d'office à la frontière ne peuvent faire l'objet que d'une demande d'annulation devant le juge de droit commun statuant selon la procédure ordinaire », concl. sous CE, 7^e et 10^e, avis, 22 mai 1996, *Lautaru*, n° 176895, Rec., p. 193, AJDA, 1996, p. 703.

– Luc DEREPA

- ❖ concl. sous CE, 1^{re} et 6^e, 10 juin 2009, *Mme Zheng*, n° 318898, Rec., tab., p. 783, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, sect., 28 déc. 2009, *Mme Boudaa épouse Azzi*, n° 308231, Rec., p. 530, inédites.
- Laurent DOMINGO
- ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Taorgi Hamdan*, n° 431131, Rec., tab., p. 529, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Abdoukadir*, n° 436759, Rec., tab., p. 528, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 28 janv. 2022, *OFPRA*, n° 451105, inédites.
- Xavier DOMINO
- ❖ « Les garanties procédurales et contentieuses du demandeur d’asile », concl. sous CE, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342, RFDA, 2014, p. 76.
 - ❖ « Un motif exceptionnel peut obliger la CNDA à reporter une audience », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 18 juin 2014, *Mme Bochorishvili et M. Merkviladze*, n° 367725, Rec., tab., p. 526, AJDA, 2014, p. 1615.
 - ❖ « Contrôle du juge sur les mesures de déchéance de nationalité », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, Rec., p. 231, AJDA, 2016, p. 1758.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Chergui*, n° 403971, Rec., tab., p. 647 ; CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Y...*, n° 403972 ; CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. M...*, n° 403973 ; CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. D...*, n° 403974, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 12 juill. 2017, *Mme Nisbori*, n° 410186, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 14 mars 2018, *Section française de l’observatoire international des prisons*, n° 416737, inédites.
- Philippe DONDOUX

- ❖ concl. sous CE, 1^{re} et 4^e, 13 janv. 1975, *Sieur Da Silva et Confédération française démocratique du travail*, n° 90193, Rec., p. 16, Droit social, 1975, n° 4, p. 273.
- Francis DONNAT
 - ❖ « Quel juge doit statuer sur le refus du directeur de l'OFPRA d'enregistrer une demande d'asile ? », concl. sous CE, 9^e et 10^e, 9 mars 2005, *Moinuddin*, n° 274509, Rec., tab., p. 921, AJDA, 2005, p. 1302.
 - ❖ « Un dirigeant terroriste ne peut pas bénéficier de la convention de Genève », concl. sous CE, 9^e et 10^e, 9 nov. 2005, *Altun*, n° 254882, Rec., p. 494, AJDA, 2006, p. 269.
- Gaëlle DUMORTIER
 - ❖ concl. sous CE, 4^e et 5^e, 4 juill. 2012, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 338829., inédites.
- Jean-Paul FAUGÈRE
 - ❖ « La décision de reconduite à la frontière et le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation », concl. sous CE, ass., 29 juin 1990, *Imanbaccus*, n° 115971, Rec., p. 192 et CE, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*, n° 115687, Rec., p. 184, RFDA, 1990, p. 530.
- Bruno GENEVOIS
 - ❖ concl. sous CE, sect., 8 janv. 1982, *Aldana Barreña*, n° 24948, Rec., p. 9, Rec., p. 9.
 - ❖ concl. sous CE, sect., 11 juin 1982, *Berjon*, Rec., p. 222.
- Gilbert GUILLAUME
 - ❖ concl. sous CE, sect., 30 mars 1973, *Sieur Gen*, AJDA, 1973, p. 268.
- Mattias GUYOMAR
 - ❖ « La conciliation des impératifs de sécurité publique et du droit au respect de la vie privée et familiale », concl. sous CE, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Sebbag*, n° 216909, Rec., tab., p. 809, CE, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Ascone*, n° 235605, Rec., tab., p. 810 et CE, 4^e et

6^e, 19 mars 2003, *Babri*, n° 243658, Rec., tab., p. 810, AJDA, 2003, p. 1055.

- ❖ concl. sous CE, sect., 7 avr. 2010, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 301640, Rec., p. 96 et CE, sect., 7 avr. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 316625, Rec., p. 94, inédites.

– Hadi HABCHI

- ❖ « Faut-il étendre la jurisprudence *Association des avocats Elena France* aux actes individuels non créateurs de droit ? », concl. sous TA Lyon, 18 mars 2022, *M. G. C.*, n° 2108176, AJDA, 2022, p. 1165.

– Olivier HENRARD

- ❖ « Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée », concl. sous CE, ass., 13 juill. 2016, *Jan Czabaj*, n° 387763, RFDA, 2016, p. 927.

– Henri JAGERSCHMIDT

- ❖ concl. sous CE, 8 déc. 1899, *Ville d'Avignon*, n° 82919, Rec., p. 719, GCJA, tome 1, 2015, n° 22, p. 186.

– Alexandre LALLET

- ❖ concl. sous CE, ass., 24 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427017, Rec., p. 466, Rec., p. 469.
- ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 27 mars 2020, *Mme Conte*, n° 431290, Rec., tab., p. 615, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. Karakaya et Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 416032, Rec., p. 218, CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 425231 et CE, 9^e et 10^e, *OFPROA*, n° 422740, Rec., p. 221.
- ❖ concl. sous CE, 10^e, 29 juill. 2020, *M. A.*, n° 435733, Rec. CNDA, p. 68, inédites.

– Francis LAMY

- ❖ « Les procédures d'urgence d'un régime à l'autre », concl. sous CE, sect., 20 déc. 2000, *Onatab*, n° 206745, Rec., p. 643, RFDA, 2001, p. 371.
- Roger LATOURNERIE
 - ❖ concl. sous CE, ass., 23 janv. 1931, *Dame et Demoiselle Garcin c. ministre de l'Intérieur*, n° 2159, Rec., p. 91, GCJA, tome 1, 2015, n° 79, p. 789.
- Marie-Aimée LATOURNERIE
 - ❖ concl. sous CE, sect., 5 déc. 1980, *Serrat*, Rec., p. 465.
- Charles DE LA VERPILLIÈRE
 - ❖ « La décision de reconduite à la frontière et le sursis à exécution », concl. sous CE, ass., 29 juin 1990, *Engin*, n° 115900, Rec., p. 190 et CE, ass., 29 juin 1990, *Hablani*, n° 115970, Rec., p. 191, RFDA, 1990, p. 543.
- Claire LEGRAS
 - ❖ « Sanctions administratives : rétroactivité in mitius et plein contentieux », concl. sous CE, ass., 16 fév. 2009, *Société ATOM*, n° 274000, Rec., p. 25, RFDA, 2009, p. 259.
- Maxime LETOURNEUR
 - ❖ concl. sous CE, ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, n° 16690, Rec., p. 291, RDP, 1952, p. 784.
 - ❖ concl. sous CE, sect., 24 oct. 1952, *Sieur Eckert*, n° 7522, Rec., p. 467, inédites.
- Frédéric LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT
 - ❖ concl. sous CE, 14 mars 1884, *Michel Morphy*, n° 62047, Rec., p. 213, Rec., p. 216.
- Guillaume ODINET
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 28 déc. 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mokwakola*, n° 404756, Rec., tab., p. 476, inédites.

- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Drame*, n° 410449, Rec., tab., p. 568 et CE, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Oukeriz*, n° 412292, Rec., tab., p. 568, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 28 juin 2019, *M. et Mme Jata*, n° 426703, Rec., tab., p. 781, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 16 oct. 2019, *M. Amaev*, n° 432147, Rec., tab., p. 781, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Consorts M...*, n° 416084, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Crouma*, n° 415837, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Khassouyev*, n° 421523, Rec., tab., p. 542, inédites.
- ❖ « La jurisprudence Czabaj et les décrets de libération des liens d'allégeance », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Boumrrar*, n° 411145, CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Mme Megueddem*, n° 426372, et CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Procureur de la République de Marseille*, n° 429248, AJDA, 2020, p. 406.
- ❖ « Les documents de portée générale de l'administration », concl. sous CE, sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, Rec., p. 192, RFDA, 2020, p. 785.
- ❖ concl. sous CE, avis, 2^e et 7^e, 1^{er} juill. 2020, *M. Lambert Saturday*, n° 438152, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271, inédites.
- ❖ « Situation d'un réfugié naturalisé en France et droit au séjour de son conjoint », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 1^{er} juill. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. D...*, n° 423272, p. 269, AJDA, 2020, p. 1979.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 31 déc. 2020, *M. B.*, n° 436689, inédites.
- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 28 mai 2021, *Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 433970, Rec., p. 152, Rec., p. 155.

- ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 28 mai 2021, *M. A.*, n° 450341, Rec., p. 150, inédites.
- Christelle ORIOL
 - ❖ « La procédure d’expulsion d’étrangers en urgence absolue », concl. sous CAA Paris, 9^e, 7 mars 2016, *M. B.*, n° 15PA02906, AJDA, 2016, p. 1242.
- Georges PICHAT
 - ❖ concl. sous CE, 8 mars 1912, *Lafage*, n° 42612, Rec., p. 348, Rec., p. 348 et GCJA, 2015, tome 1, n° 50, p. 497.
- Denis PIVETEAU
 - ❖ « Le statut des notes en délibéré », concl. sous CE, 5^e et 7^e, 12 juill. 2002, *M. et Mme Leniau*, n° 236125, Rec., p. 278, RFDA, 2003, p. 307.
- Emmanuelle PRADA-BORDENAVE
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 11 juill. 2007, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 302040, Rec. tab., p. 638, inédites.
- Philippe RANQUET
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, avis, 30 juill. 2021, *M. Hoseini*, n° 452878, Rec., tab., p. 726., inédites.
- Jacques RIGAUD
 - ❖ concl. sous CE, sect., 10 juill. 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu, S.*, 1964, p. 300.
- Jimmy ROBBE
 - ❖ « Une décision est connue de son destinataire lorsqu’elle l’est de son mandataire », concl. sous TA Paris, 20 nov. 2016, *M. et Mme Nabih*, n° 1513297, AJDA 2016, p. 2499.
- Jean ROMIEU
 - ❖ concl. sous CE, 30 nov. 1906, *Sieur Jacquin*, n° 25481, Rec., p. 863, GCJA, tome 1, 2015, n° 33, p. 284.
 - ❖ concl. sous CE, 31 mai 1907, *Sieur Deplanque c. ville de Nouzon*, n° 16324, Rec., p. 513, GCJA, tome 1, 2015, n° 36, p. 318.

- Sophie ROUSSEL
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 9 oct. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Camara*, n° 422974, Rec., tab., p. 778, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 6 nov. 2019, *Syndicat CGT OFPRA*, n° 422207, Rec., tab., p. 527, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427714, Rec., tab., p. 579 et CE, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *M. Merza*, n° 424219, Rec., tab., p. 579, inédites.
 - ❖ « Abrogation d'un décret d'extradition : mode d'emploi », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Zdanciewicz*, n° 435348, Rec., p. 171, AJDA, 2020, p. 2039.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 9 juill. 2021, *M. Moradi*, n° 448707, Rec., p. 221, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, 2^e et 7^e, 30 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alam*, n° 449917, Rec., tab., p. 725, inédites.
- Maryvonne DE SAINT PULGENT
 - ❖ « L'expulsion d'un étranger en urgence absolue », concl. sous CE, ass., 11 oct. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Diouri*, n° 128128, Rec., tab., p. 939, RFDA, 1991, p. 978.
- Henri SAVOIE
 - ❖ concl. sous CE, 7^e et 10^e, 3 nov. 1997, *Préfet de police c. Mme Ben Guertouh ép. Zairag*, n° 175768, Rec., tab., p. 866, inédites.
- Eleanor SHARPSTON
 - ❖ concl. sous CJUE, GC., 2 déc. 2014, *A., B. et C. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, nos C-148/13, C-149/13 et C-150/13, inédites.
- Isabelle DE SILVA
 - ❖ « Contrôle par le juge des refus d'admission sur le territoire pour menace d'ordre public », concl. sous CE, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, Rec., p. 74, LPA, 25 juin 2003, n° 126, p. 12.

- ❖ « Violences conjugales, refus de titre de séjour et contrôle normal du juge », concl. sous CE, 2^e et 7^e, 24 mai 2006, *Mme El Kird, épouse Margailan*, n° 275087, Rec., tab., p. 898, AJDA, 2006, p. 1507.
- Jacques-Henri STAHL
 - ❖ concl. sous CE, 1^{re} et 2^e, 13 nov. 2002, *Société Socopar*, n° 232265, Rec., tab., inédites.
- Georges TEISSIER
 - ❖ concl. sous TC, 12 déc. 1908, *Époux Toussaint c. l'Assistance publique de Paris*, n° 636, Rec., p. 1033.
- Bernard TRICOT
 - ❖ concl. sous CE, ass., 29 janv. 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, n° 07134, Rec., p. 64, RPDA, 1954, p. 50 et GCJA, tome 2, 2020, n° 23, p. 258.
- Christian VIGOUROUX
 - ❖ « Les engagements d'un État étranger en matière d'extradition », concl. sous CE, ass., 15 oct. 1993, *Mme Aylor*, n° 144590, Rec., p. 283, RFDA, 1993, p. 1166.
 - ❖ « La contestation par un État étranger d'un refus d'extradition », concl. sous CE, ass., 15 oct. 1993, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong*, n° 142578, Rec., p. 267, RFDA, 1993, p. 1179.
- Suzanne VON COESTER
 - ❖ concl. sous CE, 1^{re} et 6^e, 30 déc. 2013, *M. Djeuka*, n° 359144, Rec., tab., p. 634, inédites.
 - ❖ concl. sous CE, sect., 30 déc. 2013, *M. Bashardost*, n° 367533, Rec., p. 364, inédites.

Rapports et avis

Administratifs

- Commissariat général au plan

- ❖ *Immigrations : le devoir d'insertion*, La Documentation française, 1988, 620 p.
- Conseil d'État
 - ❖ ass., avis 24 nov. 1994, n° 356641, LPA, 5 janv. 1996, n° 3, p. 21.
 - ❖ sect. int., avis, 9 nov. 1995, n° 357344, EDCE, 1995, n° 47, p. 395.
 - ❖ ass., avis, 22 août 1996, n° 359622, EDCE, 1996, p. 279.
 - ❖ *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La documentation française, 2008, 233 p.
 - ❖ *Le droit souple*, La documentation française, 2013, 297 p.
 - ❖ ass., 11 déc. 2015, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation*, n° 390866, 6 p.
 - ❖ ass., 15 fév. 2018, *Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° 394206, 26 p.
 - ❖ *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 2020, 89 p.
 - ❖ *Rapport public 2021*, 2022, 413 p.
- Contrôleur général des lieux de privation de liberté
 - ❖ 14 oct. 2011, *Avis relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté*, J.O.R.F., 9 nov. 2011.
- CNCDH
 - ❖ *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, La documentation française, 2006, 253 p.
 - ❖ 21 mai 2015, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, J.O.R.F., 11 juill. 2015.
- Défenseur des droits
 - ❖ *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, 2016, 304 p.
 - ❖ *Dématérialisation et inégalités d'accès au service public*, 2019, 70 p.
- Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe
 - ❖ *Documents d'information*, 2013, réf. CM/Inf/DH(2013)9-rev.

- Inspection générale de l’administration
 - ❖ *L’accueil des ressortissants étrangers par les préfetures et les sous-préfetures*, 2014, 81 p.
- Pierre MAZEAUD
 - ❖ *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, Rapport remis au ministre de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Développement solidaire*, La documentation française, 2008, 248 p.
- Ministère de l’Intérieur
 - ❖ *Les étrangers en France*, 2019, 188 p.

Parlementaires

- Maurice BERNARD
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle chargée d’examiner le projet de loi autorisant le Gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation de sujets de puissances devenues ennemies*, n° 526, 19 janv. 1915, 55 p.
- Erwann BINET
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République sur le projet de loi n° 2183 relatif au droit des étrangers en France*, 2015, n° 2923, 389 p.
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, en nouvelle lecture, sur le projet de loi (n° 3128), modifié par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France*, 2016, n°3423, 259 p.
- Erwann BINET, François-Noël BUFFET
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l’immigration*, 2015, n° 3244 (A.N.) et 183 (Sénat), 67 p.
- Philippe BONNECARRÈRE, Muriel JOURDA

- ❖ *Avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, tome 2 : immigration, asile et intégration, n° 169, 2021, 53 p.*

– François-Noël BUFFET

- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, 2007, n° 470, 248 p.*
- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 27 adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, 2011, n° 239, 277 p.*
- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, 2011, n° 392, 157 p.*
- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 193 adopté par l'Assemblée nationale relatif à la réforme de l'asile, 2015, n° 425, 639 p.*
- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France, 2015, n° 716, 559 p.*
- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi n° 464 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, 2018, n° 552, 458 p.*

– Jules CARDON DE MONTIGNY

- ❖ *Rapport de la Commission, Le Moniteur universel, 15 nov. 1849, p. 3681.*
- François COLCOMBET
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au référé devant les juridictions administratives, n° 2002, 1999, 111 p.*
- Élise FAJGELES
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi n° 714 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, 2018, n° 857, 586 p.*
 - ❖ *Rapport fait en nouvelle lecture au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1106 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, 2018, n° 1173, 161 p.*
- René GARREC
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif au référé devant les juridictions administratives, n° 210, 2000, 39 p.*
- Claude GOASGUEN
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 3161, modifié par le Sénat, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, n° 3180, 267 p.*
- Jean-René LECERF
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de François-Noël Buffet relative au transfert du contentieux des décisions de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile, 2009, n° 329, 57 p.*
- Jean LEONETTI

- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 810, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, 2003, n° 883, 112 p.
- Thierry MARIANI
- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 823 relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France*, partie 2, 2003, n° 949, 96 p.
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration*, 2006, n° 3058, 434 p.
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 2007, n° 160, 263 p.
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, 2010, n° 2814, 637 p.
- Sandrine MAZETIER
- ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de sur le projet de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile*, 2014, n° 2407, 535 p.
 - ❖ *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en nouvelle lecture, sur le projet de loi n° 2807, modifié par le Sénat, relatif à la réforme du droit d'asile*, 2015, n° 2883, 244 p.

Autres

- Philippe BERNARD
 - ❖ *Le Monde*, 16 mai 1997.
- Syndicat de la juridiction administrative

- ❖ *Livre blanc sur le contentieux des étrangers*, 2019, 27 p.
- ❖ « Plan de sensibilisation charge de travail - Épisode 2 », www.lesja.fr, consulté le 21 août 2022.

Table de jurisprudence

Les décisions sont présentées par juridiction, puis par date, puis, le cas échéant, par numéro de requête. Les numéros renvoient aux paragraphes.

Conseil d'État

- CE, 8 janv. 1817, *De Kollé*, n° 456, Rec., p. 486. **629**
- CE, 4 sept. 1822, *Dubosque*, Rec., p. 325. **751**
- CE, 30 nov. 1832, *Héritiers Sausac de Traversay*, n° 9957, Rec., p. 665. **98**
- CE, 18 avr. 1833, *Héritier Teichmann*, n° 10436, Rec., p. 204. **98**
- CE, 29 nov. 1833, *Lefrère de Maisons*, n° 10592, Rec., p. 336. **97**
- CE, 2 mai 1834, *De Gottesheim*, n° 10231, Rec., p. 268. **98**
- CE, 2 juill. 1836, *Boidron*, n° 12745, Rec., p. 330. **659**
- CE, 2 août 1836, *Naundorff*, n° 12843, Rec., p. 379. **629**
- CE, 8 déc. 1853, *Dame de Solms*, n° 25190, Rec., p. 1037. **631**
- CE, 15 mars 1855, *Yomtob Lévy et Abraham Abouharham*, n° 25462, Rec., p. 195. **660**
- CE, 22 janv. 1867, *Radzinwill*, n° 40014, Rec., p. 94. **631**
- CE, 8 déc. 1882, *Laffon*, n° 59628, Rec., p. 983. **660**
- CE, 14 mars 1884, *Michel Morphy*, n° 62047, Rec., p. 213. **426 ; 632**
- CE, 8 août 1888, *Richard c. le Ministre des Affaires étrangères*, n° 67789, Rec., p. 725. **660**
- CE, 14 mars 1890, *Ribès*, n° 73303, Rec., p. 290. **632**
- CE, 7 août 1900, *Dame veuve Bacro*, n° 93320, Rec., p. 561. **655**
- CE, 26 déc. 1902, *Sieur Rapi*, n° 9676, Rec., p. 793. **632 ; 939**
- CE, 24 janv. 1908, *Sieur Solaris*, n° 30579, Rec., p. 85. **750**
- CE, 28 juin 1912, *Boisselet*, n° 42611, Rec., p. 740. **952**

- CE, 12 déc. 1913, *Osdenwald*, n° 48334, Rec., p. 1250. **632 ; 951**
- CE, 4 avr. 1914, *Gomel*, n° 55125, Rec., p. 488. **952**
- CE, 14 janv. 1916, *Camino*, n° 59619, Rec., p. 15. **952 ; 1071**
- CE, 23 juin 1916, *Nguyen Van Jiap, dit Pierre*, n° 59173, Rec., p. 242. **655**
- CE, 7 juill. 1916, *Dreifuss*, n° 60033, Rec., p. 277. **657 ; 939**
- CE, 7 juill. 1916, *Lévi*, n° 60039, Rec., p. 277. **657 ; 939**
- CE, 16 fév. 1917, *Époux Meyer*, n° 59931, Rec., p. 170. **657 ; 952**
- CE, 27 juill. 1917, *Denné*, n° 61027, Rec., p. 607. **99**
- CE, 4 janv. 1918, *Du Graty*, n° 61361, Rec., p. 5. **632**
- CE, 10 août 1918, *Époux Meyers*, n° 60334, Rec., p. 860. **344**
- CE, 19 déc. 1919, *Stein*, n° 59984, Rec., tab., p. 1189. **344**
- CE, 19 déc. 1919, *Meyer*, n° 59985, Rec., p. 942. **657 ; 952**
- CE, 20 fév. 1920, *Schmidt*, n° 59876, Rec., p. 195. **344 ; 657 ; 952**
- CE, 2 juill. 1920, *Dame veuve Conteville*, n° 66247, Rec., p. 666. **90**
- CE, 23 juill. 1920, *Époux Denné*, n° 61027, Rec., p. 767. **102**
- CE, 10 juin 1921, *Époux Diem*, n° 69026, Rec., p. 571. **657**
- CE, 5 mai 1922, *Vandendriessche*, n° 72323, Rec., p. 402. **657 ; 939**
- CE, 7 juill. 1922, *Sieur Kunz*, n° 75870, Rec., p. 593. **655 ; 940**
- CE, 21 juill. 1922, *Sieur Bonnet*, n° 72050, Rec., p. 647. **655 ; 939**
- CE, 23 fév. 1923, *Sieur Strauss*, n° 73974, Rec., p. 193. **657 ; 939**
- CE, 20 avr. 1923, *Sieur Kopp*, n° 74672, Rec., p. 354. **942**
- CE, 16 mai 1924, *Sieur Krichel*, n° 74917, Rec., p. 481. **8**
- CE, 16 mai 1924, *Sieur Krichel*, n° 81022, Rec., p. 481. **97 ; 657 ; 942**
- CE, 3 juin 1927, *Sieur Hadj-Ali-Sadok-ben-Mohamed*, n° 90903, Rec., p. 646. **101**
- CE, 10 juill. 1930, *Sieur Mohamed Ould Belkacem*, n° 621, Rec., p. 711. **106**

- CE, 5 fév. 1931, *Sieur Samné*, n° 5253, Rec., p. 136. **8**
- CE, sect., 10 fév. 1932, *Sieur Ollier*, n° 18060, Rec., p. 570. **533 ; 550**
- CE, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers*, n° 17413, Rec., p. 541. **1003 ; 1103**
- CE, 4 juill. 1934, *Sieurs Lagoyanis Panayolis*, n° 32246, Rec., p. 762. **909 ; 944**
- CE, 24 oct. 1934, *Gandur*, n° 32238, Rec., tab., p. 1469. **344**
- CE, 23 janv. 1935, *Sieur Bragatto*, n° 33241, Rec., p. 89. **171**
- CE, 6 fév. 1935, *Sieur Paluck*, n° 38902, Rec., p. 149. **944**
- CE, 6 avr. 1935, *Sieur d'Acunto*, n° 41195, Rec., p. 461. **939**
- CE, 6 avr. 1935, *Sieur Hadj-Ali-Sadok-ben-Mohamed*, n° 90903, Rec., p. 457. **102**
- CE, 3 juill. 1935, *Sieur Simoniello*, n° 38737, Rec., p. 757. **171 ; 172 ; 948**
- CE, sect., 19 juill. 1935, *Dame Tilche*, n° 37303, Rec., p. 840. **96**
- CE, sect., 7 fév. 1936, *Sieur Jamart*, n° 43321, Rec. p. 172. **678**
- CE, 6 mai 1936, *Dame veuve Doury-Brabant*, n° 44365, Rec., p. 507. **408**
- CE, 8 juill. 1936, *Widmer*, n° 51746, Rec., tab., p. 1360. **948**
- CE, 21 oct. 1936, *Sieur Giloff*, n° 49618, Rec., p. 898. **909 ; 944**
- CE, 28 oct. 1936, *Djanaeff*, n° 51344, Rec., tab., p. 1360. **951**
- CE, 13 fév. 1937, *Sieur Corre*, n° 51283, Rec., p. 197. **367**
- CE, ass., 28 mai 1937, *Sieur Decerf*, n° 54631, Rec., p. 534. **208 ; 663**
- CE, 16 fév. 1938, *Sieur Gola*, n° 58970, Rec., p. 162. **940**
- CE, 26 janv. 1940, *Dame Goldberg*, n° 63841, Rec., p. 33. **101**
- CE, 16 fév. 1940, *Société de pyrotechnie du Sud-Est*, n° 64471, Rec., p. 64. **289**
- CE, 8 mars 1940, *Sieur Kaboloeff*, n° 64304, Rec., p. 95. **169 ; 948**
- CE, 3 avr. 1940, *Sieur Salom*, n° 65248, Rec., p. 124. **962**

- CE, 6 mars 1942, *Sieur Chiarazzo*, n° 71929, Rec., p. 77. **939**
- CE, 18 mars 1942, *Sieur Méziat*, n° 66757, Rec., p. 84. **101**
- CE, 1^{er} août 1942, *Wallach*, n° 72574, Rec., tab., p. 408. **939**
- CE, 8 nov. 1944, *Sieur Henri de Rothschild*, n° 70305, Rec., p. 284. **564**
- CE, 29 déc. 1944, *Demoiselle Gak*, n° 74785, Rec., tab., p. 405. **564**
- CE, sect., 23 mars 1945, *Sieur Emanoylidis*, n° 73091, Rec., p. 59. **955**
- CE, 26 nov. 1948, *Sieur Nekkeache Maamar*, n° 91742, Rec., p. 444. **90**
- CE, sect., 4 fév. 1949, *Sieur Pasquier*, n° 90128, Rec., p. 53. **367**
- CE, 20 fév. 1949, *Sieur Villaret*, n° 84368, Rec., p. 116. **314**
- CE, 6 mai 1949, *Sieur Stajkowski*, n° 89698, Rec., p. 204. **171**
- CE, 21 oct. 1949, *Sieur Persager*, n° 90979, Rec., p. 431. **948**
- CE, ass., 18 nov. 1949, *Sieur Carlier*, n° 77441, Rec., p. 490. **154**
- CE, 2 déc. 1949, *Dame Le Bris*, n° 2191, Rec., p. 521. **97**
- CE, sect., 23 déc. 1949, *Sieur Albonico*, n° 97070, Rec., p. 572. **93 ; 344 ; 956**
- CE, 20 janv. 1950, *Dame Ropnack, épouse Benoît*, n° 98675, Rec., p. 50. **940 ; 1226**
- CE, 19 avr. 1950, *Trisca*, n° 85499, Rec., tab., p. 834. **638**
- CE, 12 mai 1950, *Sieur Gomez*, n° 1925, Rec., p. 285. **638**
- CE, 14 mars 1951, *Sieur Missir*, n° 97274, Rec., p. 159. **169 ; 172**
- CE, 4 mai 1951, *Sieur Grandi*, n° 99206, Rec., p. 244. **956**
- CE, sect., 18 mai 1951, *Sieur et dame Roterman*, n° 94040, Rec., p. 272. **942**
- CE, ass., 1^{er} fév. 1952, *Sieur et dame Gromb*, n° 4640, Rec., p. 79. **942**
- CE, 7 mai 1952, *Époux Wajnyrb*, n° 9246, Rec., p. 226. **169 ; 171 ; 942 ; 956 ; 1206**
- CE, 16 mai 1952, *Époux Lewkowicz*, n° 3292, Rec., p. 256. **956**

- CE, ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, n° 16690, Rec., p. 291. **209 ; 664**
- CE, 13 juin 1952, *Sieur Meyer*, n° 14223, Rec., p. 312. **636 ; 940**
- CE, 9 juill. 1952, *Sieur Lipsky*, n° 96208, Rec., p. 366. **956**
- CE, sect., 24 oct. 1952, *Sieur Eckert*, n° 7522, Rec., p. 467. **940 ; 962**
- CE, 29 oct. 1952, *Époux Szerzantowicz*, n° 5019, Rec., tab., p. 721. **942**
- CE, 31 oct. 1952, *Sieur Fischer*, n° 17940, Rec., p. 481. **939**
- CE, 26 nov. 1952, *Dame Renard*, n° 96964, Rec., tab., p. 720. **93**
- CE, 10 déc. 1952, *Époux Pinton*, n° 16669, Rec., p. 565. **958**
- CE, 13 mars 1953, *Époux Baszo*, n° 15811, Rec., p. 676. **957**
- CE, 24 avr. 1953, *Époux Bem*, n° 18140, Rec., p. 186. **956**
- CE, 12 juin 1953, *Dame de Savitch-Ritckgorsky*, n° 11278, Rec., p. 281. **940**
- CE, 14 oct. 1953, *Élections à l'Assemblée territoriale de Pool-Brazzaville, Moyen-Congo*, n° 22075, Rec., p. 438. **100 ; 106**
- CE, 21 oct. 1953, *Dame Grobar*, n° 9297, Rec., tab., p. 743. **171 ; 172**
- CE, 21 oct. 1953, *Sieur Solomonoff*, n° 10157, Rec., p. 447. **958**
- CE, 21 oct. 1953, *Époux Fina*, n° 13256, Rec., p. 447. **942 ; 958**
- CE, 21 oct. 1953, *Sieur Rizzotti*, n° 13356, Rec., p. 447. **958**
- CE, 18 nov. 1953, *Sieur Cohen*, n° 5021, Rec., p. 500. **169 ; 171**
- CE, 22 janv. 1954, *Ippolito*, n° 18972, Rec., tab., p. 858. **940**
- CE, 27 janv. 1954, *Dame Martarelli*, n° 12907, Rec., p. 55. **957**
- CE, ass., 29 janv. 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, n° 07134, Rec., p. 64. **675**
- CE, 7 mai 1954, *Lipschultz*, n° 22793, Rec., tab., p. 794. **166**
- CE, sect., 4 juin 1954, *Commune de Décines-Charpieu*, n° 9041, Rec., p. 336. **391**
- CE, sect., 4 juin 1954, *Sieur Barbier*, n° 21733, Rec., p. 345. **946**

- CE, sect., 4 juin 1954, *Sieurs Joudoux et Riaux*, n° 24950, Rec., p. 346. **940**
- CE, 18 juin 1954, *Sieur Varga*, n° 928, Rec., p. 363. **942**
- CE, 2 juill. 1954, *Bechis*, n° 4352, Rec., tab., p. 858. **638**
- CE, sect., 1^{er} oct. 1954, *Dame Bonnetblanc*, n° 13253, Rec., p. 491. **314**
- CE, 20 oct. 1954, *Léoncini*, n° 26557, Rec., tab., p. 793. **909 ; 950**
- CE, 22 oct. 1954, *Sieur Dratler-Essig*, n° 25803, Rec., p. 548. **958**
- CE, 17 nov. 1954, *Nordmann*, n° 13808, Rec., tab., p. 793. **942**
- CE, sect., 26 nov. 1954, *Ministre de l'Intérieur c. Van Peborgh*, n° 33248, Rec., p. 627. **750**
- CE, 2 fév. 1955, *Rieger*, n° 10551, Rec., tab., p. 705. **939**
- CE, sect., 4 fév. 1955, *Demoiselle Molinelli-Wells*, n° 16680, Rec., p. 74. **949**
- CE, 9 mars 1955, *Demoiselle Pebacini*, n° 14165, Rec., p. 144. **172**
- CE, ass., 18 mars 1955, *Sieur Hamou ben Brabim ben Mohamed*, n° 21463, Rec., p. 168. **963**
- CE, sect., 22 avr. 1955, *Sieur Chanessian*, n° 4750, Rec., p. 207. **166**
- CE, sect., 22 avr. 1955, *Association franco-russe dite Rousky-Dom*, n° 15155, Rec., p. 202. **940**
- CE, 13 mai 1955, *Sieur Fancella*, n° 99508, Rec., p. 261. **171**
- CE, 18 mai 1955, *Freeland*, n° 78115, Rec., tab., p. 766. **160**
- CE, 26 oct. 1955, *Sieur Polo*, n° 94656, Rec., p. 500. **942**
- CE, ass., 18 nov. 1955, *Sieur Pétalas*, Rec., p. 548. **209**
- CE, 6 janv. 1956, *Ollar*, Rec., tab., p. 668. **171**
- CE, ass., 3 fév. 1956, *Sieur Pétalas*, n° 37171, Rec., p. 44. **754**
- CE, 27 fév. 1956, *Association des moyens et petits propriétaires du Chesne et autres*, n° 5003, Rec., p. 92. **315**
- CE, 14 nov. 1956, *Corradini*, Rec., tab., p. 717. **171 ; 943**

- CE, ass., 16 nov. 1956, *Sieur Villa*, n° 25627, Rec., p. 433. **941**
- CE, ass., 4 janv. 1957, *Sieur Lévy*, n° 17774, Rec., p. 8. **950**
- CE, 5 janv. 1957, *Sieur Popov*, n° 40096, Rec., p. 13. **209**
- CE, 15 fév. 1957, *Sieur Rabus*, n° 2958, Rec., p. 106. **950**
- CE, sect., 29 mars 1957, *Sieur Paya Monzo*, n° 33524, Rec., p. 225. **220 ; 266 ; 904**
- CE, 6 mai 1957, *Association des étudiants chinois de Paris et sieur Ouang Te Tehao*, n° 22210, Rec., p. 287. **947**
- CE, 9 oct. 1957, *Dame veuve Deltel*, n° 40499, Rec., p. 512. **98**
- CE, 18 déc. 1957, *Sieur Shamash*, n° 26586, Rec., p. 683. **166**
- CE, 18 déc. 1957, *Baccolini*, n° 38254, Rec., tab., p. 979. **950**
- CE, 3 janv. 1958, *Société « Les Éditions du fleuve noir »*, n° 35169, Rec., p. 4. **940**
- CE, 19 févr. 1958, *Société « Les Éditions de la terre de feu »*, n° 8267, Rec., p. 114. **940**
- CE, ass., 2 mai 1958, *Sieur Malapa*, n° 57155, Rec., p. 251. **101**
- CE, sect., 13 juin 1958, *Sieur Esnault*, n° 39402, Rec., p. 343. **289**
- CE, 25 juin 1958, *Sieur Messoulam*, n° 5020, Rec., p. 383. **169**
- CE, sect., 12 déc. 1958, *Levoir*, Rec., p. 637. **479**
- CE, 3^e et 4^e, 17 déc. 1958, *Société Olympia Press*, D., 1959, p. 175. **940**
- CE, 21 janv. 1959, *Époux Rivetto*, n° 44111, Rec., p. 53. **958**
- CE, sect., 23 janv. 1959, *Derambure*, Rec., p. 68. **499**
- CE, 2 déc. 1959, *Demoiselle Rudzinski*, n° 47016, Rec., tab., p. 989. **957**
- CE, 11 oct. 1961, *Consorts Fraenkel*, n° 8543, Rec., p. 554. **91**
- CE, 29 mai 1963, *Malpelli*, n° 53570, Rec., tab., p. 945. **940**
- CE, 16 oct. 1963, *Cottino*, n° 57192, Rec., tab., p. 945. **171**
- CE, 8 janv. 1964, *Dedoff*, n° 58873, Rec., tab., p. 958. **209**

- CE, 31 janv. 1964, *Époux Bonjean*, n° 58246, Rec., p. 73. **171 ; 941**
- CE, ass., 20 mars 1964, *Sieur et dame Konarkowski*, n° 49630, Rec., p. 197. **955**
- CE, sect., 10 juill. 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, n° 60408, Rec., p. 399. **289**
- CE, 3 fév. 1965, *Soffan*, n° 62217, Rec., tab., p. 988. **956**
- CE, ass., 23 avr. 1965, *Dame veuve Ducroux*, n° 60721, Rec., p. 231. **314**
- CE, 13 oct. 1965, *Sieur Taborski*, n° 61433, Rec., p. 510. **85 ; 90**
- CE, 8 déc. 1965, *Sieur Wehrlin*, n° 63276, Rec., p. 673. **955**
- CE, ass., 4 fév. 1966, *Sieur Godek*, n° 58080, Rec., p. 79. **99**
- CE, sect., 17 juin 1966, *Sieur Fari*, n° 65959, Rec., p. 403. **93 ; 1340**
- CE, sect., 9 nov. 1966, *Sieur Toumbouros*, n° 58903, Rec., p. 593. **252 ; 1229**
- CE, 30 juin 1967, *Sieur Djellali Abdelkader*, n° 64236, Rec., p. 289. **166 ; 959**
- CE, 30 juin 1967, *Sieur Allache Mokrane*, n° 64531, Rec., p. 289. **959**
- CE, 4 oct. 1967, *Ministre de l'Agriculture c. Michels*, n° 53352, Rec., p. 347. **947**
- CE, ass., 12 janv. 1968, *Dame Perrot*, n° 70951, Rec., p. 39. **470**
- CE, 1^{er} mars 1968, *Élections municipales de Papeete, Sieur Yen Howan*, n° 71859, Rec., p. 154. **100 ; 104**
- CE, 21 fév. 1968, *Tran Tho Dong*, n° 69070, Rec., tab., p. 955. **98**
- CE, 18 avr. 1969, *Sieur Sirat*, n° 72287, Rec., p. 206. **959**
- CE, 20 avr. 1969, *Dame Semmoudi*, n° 74560, Rec., tab., p. 887. **99**
- CE, sect., 23 mai 1969, *Société « Distillerie Brabant et Cie »*, n° 71782, Rec., p. 264. **685**
- CE, 25 juin 1969, *Dame Durante*, n° 74946, Rec., tab., p. 887. **96**
- CE, 12 juill. 1969, *Sieur Robert Manigand*, n° 72226, Rec., p. 386. **104**

- CE, 16 janv. 1970, *Sieur Miboubi Mohand Tayeb*, n° 68919, Rec., p. 24. **972**
- CE, ass., 23 janv. 1970, *Ministre d'État chargé des Affaires sociales c. Amoros et autres*, n° 77861, Rec., p. 51. **752**
- CE, 25 mai 1970, *Sieur Saiah Saiah ben Ahmed et autres*, n° 76068, Rec., p. 340. **90**
- CE, sect., 11 déc. 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880, Rec., p. 750. **685**
- CE, sect., 11 déc. 1970, *Demoiselle Benz*, n° 79364, Rec., p. 763. **963**
- CE, 3^e et 6^e, 6 janv. 1971, *Sieur di Mambro*, n° 77447, Rec., p. 7. **104**
- CE, ass., 12 avr. 1972, *Sieur Brier*, n° 82681, Rec., p. 272. **367**
- CE, 5^e, 19 janv. 1973, *Sieur Fernandez (Georges)*, n° 82729, Rec., p. 49. **942**
- CE, 1^{re} et 4^e, 20 juin 1973, *Ministre de l'Agriculture et du Développement rural c. Sieur Dauphin Auguste*, n° 88012, Rec., p. 422. **358**
- CE, sect., 30 nov. 1973, *Dame Elie Hermosa*, n° 84052, Rec., p. 679. **90**
- CE, 2^e et 6^e, 13 fév. 1974, *Sieur de Gosson et dame de Gosson*, n° 85091, Rec., p. 94. **942**
- CE, 2^e et 6^e, 22 mars 1974, *Sieur Lo Monaco*, n° 91936, Rec., p. 206. **90**
- CE, ass., 23 juill. 1974, *Sieur Ferrandiz Gil Ortega*, n° 94144, Rec., p. 447. **750**
- CE, 1^{re} et 4^e, 13 janv. 1975, *Sieur Da Silva et Confédération française démocratique du travail*, n° 90193, Rec., p. 16. **686**
- CE, 3^e et 5^e, 3 fév. 1975, *Ministre de l'Intérieur c. sieur Pardov*, n° 94108, Rec., p. 83. **980**
- CE, 2^e et 6^e, 4 juill. 1975, *Sieur Guemache*, n° 96947, Rec., p. 407. **754**
- CE, 2^e et 6^e, 25 juill. 1975, *Dame Cottreau*, n° 93149, Rec., p. 442. **90**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} oct. 1975, *Sieur Palmowski*, n° 93688, Rec., p. 490. **228**

- CE, 2^e et 6^e, 22 oct. 1975, *Office national d'immigration c. Sieur Brunel el Fadil*, n° 93907, Rec., p. 520. **985**
- CE, 2^e et 6^e, 18 fév. 1976, *Mohamed Ibrahim*, n° 99236, Rec., tab., p. 920. **97**
- CE, ass., 18 juin 1976, *Moussa Konaté*, n° 2714, Rec., p. 321. **754 ; 757**
- CE, 7 juill. 1976, *Znaty (Elie)*, n° 3288, Rec., p. 350. **754**
- CE, sect., 23 juill. 1976, *URSSAF du Jura*, n° 96526, Rec., p. 362. **1221**
- CE, 2^e et 6^e, 20 oct. 1976, *Greenberg*, n° 95051, Rec., p. 429. **981**
- CE, ass., 21 janv. 1977, *Ministre de l'Intérieur c. Dridi*, n° 01333, Rec., p. 38. **172 ; 981**
- CE, 2^e et 6^e, 16 fév. 1977, *Sipos*, n° 01244, Rec., tab., p. 827. **995 ; 1034**
- CE, 2^e et 6^e, 9 mars 1977, *Ferreira*, n° 02969, Rec., tab., p. 915. **702**
- CE, ass., 13 mai 1977, *Perrégaux*, n° 00447, Rec., p. 216. **981**
- CE, sect., 27 mai 1977, *Pagoaga Gallastegui*, n° 04293, Rec., p. 244. **716 ; 963**
- CE, sect., 27 mai 1977, *Echegaray Gastearena*, n° 04296, Rec., p. 256. **963**
- CE, ass., 24 juin 1977, *Astudillo Calleja*, n° 01591, Rec., p. 290. **209 ; 974**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} juill. 1977, *M'Sirdi*, n° 05120, Rec., tab., p. 915. **754**
- CE, 2^e et 6^e, 22 juill. 1977, *Haffersass*, n° 03313, Rec., p. 365. **142 ; 752**
- CE, 2^e et 6^e, 22 juill. 1977, *Mytteis-Hager*, n° 96874, Rec., p. 366. **985**
- CE, 1^{re} et 4^e, 7 oct. 1977, *Benouaret*, n° 06202, Rec., tab., p. 914. **945**
- CE, sect., 11 janv. 1978, *Mendo*, n° 05855, Rec., p. 14. **754**
- CE, 1^{re} et 4^e, 27 janv. 1978, *Association des Marocains en France et autres*, n° 02417, Rec., p. 33. **945**
- CE, 1^{re} et 4^e, 1^{er} fév. 1978, *Jouhari*, n° 09106, Rec., tab., p. 900. **750**
- CE, sect., 10 mars 1978, *Époux Vatnikaj*, n° 9594, Rec., p. 123. **750**

- CE, ass., 28 avr. 1978, *Dame Weisgal épouse Losay*, n° 05659, Rec., p. 196. **959**
- CE, ass., 28 avr. 1978, *Dame Vorobia, épouse Eftassiou*, n° 07464, Rec., p. 197. **355 ; 959**
- CE, sect., 9 juin 1978, *Sieur Lebon*, n° 05911, Rec., p. 245. **1071**
- CE, ass., 7 juill. 1978, *Croissant*, n° 10079, Rec., p. 292. **210 ; 978**
- CE, ass., 7 juill. 1978, *Syndicat des avocats de France et autres*, n° 10830, Rec., p. 297. **121**
- CE, 2^e et 6^e, 26 juill. 1978, *Benaran Ordenana et autres*, n° 04300, Rec., tab., p. 812. **985**
- CE, sect., 26 juill. 1978, *Auguste*, n° 06629, Rec., p. 336. **836**
- CE, 1^{re} et 4^e, 6 oct. 1978, *Julbe-Saez*, n° 09815, Rec., tab., p. 900. **982**
- CE, 1^{re} et 4^e, 3 nov. 1978, *Époux Mendes*, n° 12368, Rec., p. 900. **142 ; 754**
- CE, 1^{re} et 4^e, 24 nov. 1978, *Confédération générale du travail et autres, Association culturelle des travailleurs africains en France et autre*, n° 98339, Rec., p. 461. **676 ; 686**
- CE, 1^{re} et 4^e, 24 nov. 1978, *Confédération générale du travail et autres, Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés*, n° 98340, Rec., p. 457. **676**
- CE, 2^e et 6^e, 8 déc. 1978, *Solomko-Hochberg*, n° 03763, Rec., tab., p. 813. **229 ; 1041**
- CE, ass., 8 déc. 1978, *El Kaamouchi*, n° 09105, Rec., p. 501. **780**
- CE, ass., 8 déc. 1978, *Gisti*, n° 10097, Rec., p. 493. **1075**
- CE, ass., 8 déc. 1978, *Ministre de l'Intérieur c. Benouaret*, n° 11846, Rec., p. 502. **945 ; 981**
- CE, 3^e et 5^e, 17 janv. 1979, *Bendoukha*, n° 12648, Rec., tab., p. 823. **754**
- CE, 2^e et 6^e, 2 mars 1979, *Institut national des appellations d'origine des vins et eaux-de-vie*, n° 99319, Rec., p. 90. **1070**
- CE, ass., 2 mars 1979, *Linné*, n° 10860, Rec., p. 89. **214**

- CE, 3^e et 5^e, 27 juillet 1979, *Salati*, n° 14349, Rec., p. 333. **98**
- CE, 2^e et 6^e, 31 oct. 1979, *Mme Pollion*, n° 02934, Rec., tab., p. 738. **960**
- CE, 1^{re} et 4^e, 2 nov. 1979, *Ministre de l'Intérieur c. Makale*, n° 16563, Rec., p. 739. **982**
- CE, sect., 7 déc. 1979, *Ministre de la Défense c. Amar*, n° 13765, Rec., p. 455. **1275**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Mme Benaran*, n° 18439, Rec., tab., p. 820. **754**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Arrozpide*, n° 18440. **754**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Huidi*, n° 18441. **754**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} fév. 1980, *Mme Arrieta*, n° 18642. **754**
- CE, ass., 15 fév. 1980, *Gabor Winter*, n° 17224, Rec., p. 87. **170 ; 253 ; 978**
- CE, ass., 18 avr. 1980, *Mac Nair*, n° 13914, Rec., p. 189. **842**
- CE, 2^e et 6^e, 14 mars 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Vignon*, n° 15922, Rec., tab., p. 821. **950**
- CE, 2^e et 6^e, 14 mars 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Traore*, n° 15923, Rec., tab., p. 821. **982**
- CE, 2^e et 6^e, 14 mars 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Batchono*, n° 15924. **982**
- CE, 1^{re} et 4^e, 21 mars 1980, *Ifrab*, n° 18522, Rec., tab., p. 821. **983**
- CE, 2^e et 6^e, 2 mai 1980, *Secrétaire d'État aux départements et territoires d'outre-mer c. Mlle Mercurius*, n° 18787, Rec., tab., p. 819. **981**
- CE, 1^{re} et 4^e, 21 mai 1980, *Ministre de l'Intérieur c. MM. Smara*, n° 22083, Rec., p. 233. **101**
- CE, 2^e et 6^e, 23 mai 1980, *Gbedey*, n° 20199, Rec., tab., p. 821. **757**
- CE, 1^{re} et 4^e, 6 juin 1980, *GISTI*, n° 17769, Rec., p. 259. **677**
- CE, sect., 4 juill. 1980, *M. Zemma*, n° 16377, Rec., p. 299. **101 ; 642**

- CE, ass., 11 juill. 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Montcho*, n° 16596, Rec., p. 315. **754**
- CE, 1^{re} et 4^e, 25 juill. 1980, *Touami ben Abdelsem*, n° 21222, Rec., tab., p. 820. **982 ; 1075 ; 1102**
- CE, 3^e et 5^e, 29 oct. 1980, *Sassi*, n° 19974, Rec., tab., p. 726. **101**
- CE, 2^e et 6^e, 26 nov. 1980, *Ministre de l'Intérieur c. Cisse*, n° 23159, Rec., tab., p. 822. **104**
- CE, 1^{re} et 4^e, 14 janv. 1981, *MRAP et UNEF*, n° 19572, Rec., p. 13. **676 ; 677**
- CE, 2^e et 6^e, 4 fév. 1981, *Benghezal*, n° 23491, Rec., tab., p. 852. **780**
- CE, 2^e et 6^e, 27 mars 1981, *Chin Wei*, n° 21154, Rec., tab., p. 651. **98 ; 105**
- CE, 2^e et 6^e, 27 mars 1981, *Tran Saty*, n° 21155, Rec., tab., p. 750. **104**
- CE, 7^e et 10^e, 20 mai 1981, *Mlle Nicolai*, n° 27130, Rec., tab., p. 749. **666**
- CE, 2^e et 6^e, 24 juill. 1981, *Chrysostom*, n° 20839, Rec., tab., p. 750. **826**
- CE, 3^e et 5^e, 24 juill. 1981, *Cheghba*, n° 25852, Rec., tab., p. 853. **636 ; 981**
- CE, sect., 24 juill. 1981, *Belasri*, n° 31488, Rec., p. 322. **910**
- CE, 9^e et 10^e, 7 oct. 1981, *A.N.I.F.O.M. c. Sabuc*, n° 26488, Rec., p. 355. **276**
- CE, sect., 9 oct. 1981, *Subramaniam*, n° 28945, Rec., p. 362. **265**
- CE, 1^{re} et 4^e, 4 déc. 1981, *Commune de Benfeld*, n° 19499, Rec., p. 463. **341**
- CE, 1^{re} et 4^e, 4 déc., 1981, *Ballabemi*, n° 29317, Rec., tab., p. 853. **981 ; 983**
- CE, sect., 8 janv. 1982, *Serban*, n° 22729, Rec., p. 8. **852**
- CE, sect., 8 janv. 1982, *Aldana Barreña*, n° 24948, Rec., p. 9. **1318**

- CE, 3^e et 5^e, 24 fév. 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Bassan*, n° 23352, Rec., tab., p. 697. **642**
- CE, 3^e et 5^e, 24 fév. 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Bouriah*, n° 25289, Rec., p. 88. **988 ; 1080**
- CE, 2^e et 6^e, 26 mars 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Aboudou Mzé*, n° 34200, Rec., p. 137. **855**
- CE, 2^e et 6^e, 30 avr. 1982, *Guarini*, n° 36189, Rec., p. 159. **170**
- CE, sect., 11 juin 1982, *Ministre de l'Intérieur c. Rezzouk*, n° 32292, Rec., p. 226. **172 ; 982**
- CE, 3^e et 5^e, 18 juin 1982, *Kone*, n° 29741, Rec., tab., p. 697. **642**
- CE, 2^e et 6^e, 30 juin 1982, *Malley*, n° 34021, Rec., tab., p. 697. **910**
- CE, ass., 2 juill. 1982, *Huglo*, n° 25288, Rec., p. 257. **282 ; 711 ; 749**
- CE, 3^e et 5^e, 13 oct. 1982, *Piperno*, n° 20707, Rec., tab., p. 620. **977**
- CE, 2^e et 6^e, 26 nov. 1982, *Khazem*, n° 36374, Rec., tab., p. 697. **642**
- CE, 2^e et 6^e, 4 mai 1983, *Yako*, n° 42075, Rec., tab., p. 725. **840**
- CE, 2^e et 6^e, 27 mai 1983, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. M. et Mme Cajarville*, n° 45690, Rec., p. 219. **855 ; 869 ; 1035**
- CE, sect., 17 juin 1983, *Affatigato*, n° 28115, Rec., p. 263. **208 ; 910**
- CE, 2^e et 6^e, 23 sept. 1983, *Coco*, n° 42468, Rec., tab., p. 724. **827 ; 843**
- CE, 2^e et 6^e, 23 sept. 1983, *Capusso*, n° 52472, Rec., p. 368. **210**
- CE, 12 oct. 1983, *Azégué*, n° 37978, Rec., p. 408. **208**
- CE, 3^e et 5^e, 18 nov. 1983, *Touilite*, n° 26030, Rec., tab., p. 808. **993**
- CE, sect., 9 déc. 1983, *Gasparini*, n° 54382, Rec., p. 495. **1220**
- CE, 2^e et 6^e, 13 janv. 1984, *Rouin*, n° 48422, Rec., tab., p. 692. **677 ; 686**
- CE, 2^e et 6^e, 27 janv. 1984, *Eksir et autres*, n° 55609, Rec., p. 30. **753**
- CE, 2^e et 6^e, 15 fév. 1984, *Gastanaga Lopetegui*, n° 42960, Rec., p. 74. **1041 ; 1334**

- CE, 2^e et 6^e, 15 fév. 1984, *Arzallus Equiguren*, n° 42964, Rec., p. 74. **1044**
- CE, 2^e et 6^e, 2 mars 1984, *Badiola*, n° 42958, Rec., p. 92. **827**
- CE, sect., 16 mars 1984, *Ministre d'État ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Djaballah*, n° 48570, Rec., p. 114. **982**
- CE, 2^e et 6^e, 30 mars 1984, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Abecassis*, n° 40735, Rec., tab., p. 619. **1034**
- CE, 2^e et 6^e, 23 mai 1984, *Abdul Rahman*, n° 43039, Rec., p. 189. **98 ; 105**
- CE, sect., 12 oct. 1984, *Shakeri Noori*, n° 47706, Rec., p. 331. **1042**
- CE, 2^e et 6^e, 24 oct. 1984, *Sauthakumar*, n° 50581, Rec., p. 335. **820**
- CE, sect., 25 fév. 1985, *Mersad*, n° 57231, Rec., p. 57. **754 ; 967**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} mars 1985, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Barry*, n° 45969, Rec., tab., p. 629. **959**
- CE, ass., 8 mars 1985, *Alba Ramirez*, n° 64393, Rec., p. 71. **743**
- CE, 2^e et 6^e, 24 mai 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Allaf*, n° 61418, Rec., tab., p. 711. **169 ; 968**
- CE, sect., 29 mai 1985, *Prempeh*, n° 55378, Rec., tab., p. 633. **840**
- CE, 2^e et 6^e, 26 juill. 1985, *Solis Estarita*, n° 66769, Rec., p. 230. **670**
- CE, 1^{re} et 4^e, 27 sept. 1985, *France Terre d'Asile*, n° 44484, Rec., p. 263. **236**
- CE, 2^e et 6^e, 27 sept. 1985, *Avakian*, n° 54090, Rec., p. 258. **819**
- CE, 1^{re} et 4^e, 27 sept. 1985, *GISTI*, n° 54114, Rec., p. 260. **676**
- CE, 2^e et 6^e, 9 oct. 1985, *Bayatti*, n° 56871, Rec., tab., p. 629. **855 ; 1035**
- CE, 9^e et 10^e, 16 oct. 1985, *Akoman N'da*, n° 62331, Rec., tab., p. 629. **956**
- CE, 2^e et 6^e, 6 nov. 1985, *Kammunah*, n° 53190, Rec., tab., p. 634. **642**
- CE, 2^e et 6^e, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Arrugaeta San Emeterio*, n° 65826, Rec., p. 325. **638**

- CE, 2^e et 6^e, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Barrutiabengoa Zabarte*, n° 65827, Rec., p. 321. **716 ; 972**
- CE, 2^e et 6^e, 13 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Lujua Gorostiola*, n° 66073, Rec., p. 325. **971**
- CE, 5^e et 10^e, 27 nov. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Sadok Hamza*, n° 54564, Rec., p. 346. **638**
- CE, 2^e, 6 déc. 1985, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Zurutuza Sarasola*, n° 66220, Rec., tab., p. 710. **985**
- CE, sect., 24 janv. 1986, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Azouzzi*, n° 62921, Rec., p. 21. **982**
- CE, 3^e et 5^e, 29 janv. 1986, *Kodia*, n° 72001, Rec., p. 22. **716 ; 753**
- CE, 5^e et 10^e, 5 fév. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Mme Khoualdia*, n° 62278, Rec., tab., p. 529. **956 ; 957**
- CE, 2^e et 6^e, 7 fév. 1986, *Nurock*, n° 70470, Rec., p. 35. **743**
- CE, 2^e et 6^e, 28 fév. 1986, *Ngako Jeuga*, n° 41550, Rec., p. 49. **987**
- CE, sect., 28 fév. 1986, *Akbras*, n° 50277, Rec., p. 54. **1210 ; 1211**
- CE, sect., 28 fév. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Bouhanna*, n° 57464, Rec., p. 53. **1211**
- CE, 2^e et 6^e, 23 mai 1986, *Warzecka*, n° 58806, Rec., p. 148. **910 ; 1116**
- CE, 2^e, 6 juin 1986, *M. Zemma*, n° 16377. **106**
- CE, 2^e, 6 juin 1986, *Sri*, n° 73903, Rec., tab., p. 639. **641**
- CE, 1^{re} et 10^e, 11 juill. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Époux Prayag*, n° 61720, Rec., tab., p. 530. **1211**
- CE, 1^{re} et 10^e, 11 juill. 1986, *Mlle Gamska*, n° 61765, Rec., p. 204. **1211**
- CE, sect., 25 juill. 1986, *Époux Djebbar*, n° 55135, Rec., p. 214. **995**
- CE, 2^e et 6^e, 25 juill. 1986, *Sekulic*, n° 62036, Rec., p. 214. **296**
- CE, 2^e et 6^e, 25 juill. 1986, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Mlle Benyoucef*, n° 64741, Rec., p. 209. **995**

- CE, 2^e et 10^e, 10 oct. 1986, *Mme Jayasilan*, n° 62885, Rec., tab., p. 532. **827**
- CE, 2^e et 6^e, 17 oct. 1986, *Echebeste Arzicuren*, n° 37209, Rec., tab., p. 639. **716 ; 971**
- CE, 2^e et 6^e, 21 nov. 1986, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Bellache*, n° 61614, Rec., tab., p. 639. **972**
- CE, 2^e et 6^e, 5 déc. 1986, *Berkopec*, n° 58363, Rec., tab., p. 530. **995**
- CE, 2^e et 6^e, 5 déc. 1986, *Kamil*, n° 61697, Rec., p. 274. **753**
- CE, 9^e et 10^e, 19 déc. 1986, *Aramburu Garmendia*, n° 72150, Rec., tab., p. 533. **238**
- CE, 2^e, 27 fév. 1987, *Callejo Madrigal*, n° 62851, Rec., tab., p. 734. **819**
- CE, sect., 27 fév. 1987, *Fidan*, n° 78665, Rec., p. 81. **1138**
- CE, 2^e et 6^e, 11 mai 1987, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Mme Tran Quang*, n° 70459, Rec., p. 165. **1207**
- CE, 3^e et 5^e, 13 mai 1987, *Kanagasabai*, n° 65382, Rec., tab., p. 734. **837**
- CE, 4^e et 10^e, 3 juin 1987, *Garcia Palacios*, n° 75883, Rec., p. 191. **818**
- CE, 2^e et 6^e, 15 juin 1987, *Layachi*, n° 55136, Rec., tab., p. 729. **995**
- CE, 2^e et 6^e, 15 juin 1987, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. M. et Mme Kermadi*, n° 74289, Rec., p. 216. **1210**
- CE, 3^e et 5^e, 22 juin 1987, *Kodak*, n° 70981, Rec., tab., p. 735. **836**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} juill. 1987, *Onadab*, n° 77168, Rec., tab., p. 855. **968 ; 999**
- CE, 2^e et 6^e, 25 sept. 1987, *GISTI*, n° 66707, Rec., tab., p. 853. **676**
- CE, 2^e et 6^e, 14 oct. 1987, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. Époux Shabander*, n° 74288, Rec., tab., p. 730. **1211**
- CE, 2^e et 6^e, 28 oct. 1987, *Heng Ho*, n° 76539, Rec., p. 331. **842**
- CE, ass., 6 nov. 1987, *Buayi*, n° 65590, Rec., p. 348. **253 ; 636**
- CE, 2^e, 9 nov. 1987, *Mme Kiangebeni Lumunga*, n° 62578, Rec., tab., p. 735. **836**

- CE, 2^e, 9 nov. 1987, *Époux Pele*, n° 73255, Rec., tab., p. 735. **840**
- CE, sect., 13 nov. 1987, *Ministre de l'Intérieur c. Tang Kam Keung*, n° 80500, Rec., p. 367. **753**
- CE, 2^e et 6^e, 18 nov. 1987, *Bokwa Kimbolo*, n° 78981, Rec., p. 372. **855**
- CE, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Urtiaga Martinez*, n° 61376, Rec., p. 398. **827**
- CE, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Mlle Khris*, n° 77956, Rec., tab., p. 730. **855 ; 1035**
- CE, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Lopez de Abechuco Liquiniano*, n° 79082, Rec., p. 398. **1042**
- CE, 2^e et 6^e, 4 déc. 1987, *Zaldua*, n° 80093, Rec., p. 397. **1042**
- CE, 2^e et 10^e, 23 déc. 1987, *Tabraoui*, n° 80854, Rec., p. 430. **166 ; 969 ; 972**
- CE, sect., 13 janv. 1988, *Abina*, n° 65856, Rec., p. 5. **910**
- CE, 2^e et 6^e, 20 janv. 1988, *Ministre de l'Intérieur c. Elfenzji*, n° 87036, Rec., p. 17. **173 ; 969**
- CE, sect., 26 fév. 1988, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Martins*, n° 70584, Rec., p. 88. **1211**
- CE, 7^e et 10^e, 9 mars 1988, *Weber*, n° 30281, Rec., p. 112. **291 ; 985**
- CE, 2^e et 6^e, 11 mars 1988, *Ministre de l'Intérieur c. El Hasni*, n° 79004, Rec., tab., p. 931. **994**
- CE, 2^e et 6^e, 11 mars 1988, *Hassan Hamadi*, n° 81050, Rec., p. 119. **982**
- CE, 2^e et 6^e, 16 mars 1988, *Mlle Zola*, n° 71224, Rec., tab., p. 791. **753**
- CE, 2^e, 16 mars 1988, *Mlle Pilar*, n° 75410. **238**
- CE, ass., 1^{er} avr. 1988, *Bereciartua-Echarri*, n° 85234, Rec., p. 135. **253**
- CE, sect., 27 avr. 1988, *Mbakam*, n° 74319, Rec., p. 172. **1310**
- CE, 2^e et 6^e, 6 mai 1988, *Ammouche*, n° 74507, Rec., p. 183. **167 ; 982**
- CE, 2^e et 6^e, 6 mai 1988, *Abdul*, n° 79375, Rec., p. 182. **970 ; 999**
- CE, sect., 27 mai 1988, *Mugica Garmendia*, n° 66022, Rec., p. 219. **1042**

- CE, 2^e et 6^e, 8 juin 1988, *Selselet-Attou*, n° 71716, Rec., tab., p. 784. **995**
- CE, 2^e et 6^e, 24 juin 1988, *Hamade*, n° 74547, Rec., tab., p. 792. **968 ; 999**
- CE, 2^e et 6^e, 23 sept. 1988, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Mme Fleming*, n° 73554, Rec., p. 313. **957**
- CE, 2^e et 6^e, 23 sept. 1988, *Brigandi*, n° 95557, Rec., p. 311. **211**
- CE, 8^e et 10^e, 16 nov. 1988, *Lecertua Urrutibeascoa*, n° 83514, Rec., p. 409. **1042**
- CE, 2^e et 6^e, 13 janv. 1989, *Thevarayan*, n° 78055, Rec., tab., p. 685. **1041**
- CE, 2^e et 6^e, 20 janv. 1989, *Malek*, n° 77459, Rec., tab., p. 684. **985**
- CE, 2^e et 6^e, 20 janv. 1989, *Sanchez Pedrosa*, n° 85322, Rec., tab., p. 684. **753**
- CE, 4^e et 10^e, 22 mars 1989, *Mlle Wijenayake Mudalige*, n° 83959, Rec., p. 99. **819**
- CE, 2^e et 10^e, 31 mars 1989, *Époux Gattoufi*, n° 92004, Rec., tab., p. 684. **985**
- CE, 2^e et 6^e, 12 mai 1989, *Ministre des D.O.M.-T.O.M. c. Mme Piermont*, n° 85851, Rec., p. 124. **981**
- CE, 2^e et 6^e, 5 juin 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Abdi*, n° 84438. **1075**
- CE, 9^e et 10^e, 16 juin 1989, *Goulaouche*, n° 66378, Rec., tab., p. 682. **910**
- CE, 2^e et 10^e, 28 juill. 1989, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. Kouame*, n° 81650, Rec., tab., p. 680. **171 ; 960**
- CE, 2^e et 10^e, 28 juill. 1989, *Bakhci*, n° 83344, Rec., tab., p. 685. **1044**
- CE, 2^e et 10^e, 28 juill. 1989, *Osa Arocena*, n° 105076, Rec., tab., p. 685. **252**
- CE, 4^e et 10^e, 16 oct. 1989, *Mme Doan*, n° 83591, Rec., tab., p. 686. **837**
- CE, ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*, n° 108243, Rec., p. 190. **1077 ; 1102**
- CE, 2^e et 6^e, 27 oct. 1989, *Picabea Burunza*, n° 107711, Rec., p. 218. **978**

- CE, 2^e et 6^e, 8 nov. 1989, *Aytemir*, n° 81546, Rec., tab., p. 686. **1041**
- CE, 2^e et 6^e, 8 nov. 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Zalmat*, n° 92546, Rec., tab., p. 682. **996 ; 1076**
- CE, 6^e, 1^{er} déc. 1989, *Ziad Sobh*, n° 93341. **963**
- CE, 2^e et 6^e, 29 déc. 1989, *Ministre de l'Intérieur c. Sdira*, n° 99568, Rec., p. 281. **104 ; 647**
- CE, 2^e et 6^e, 24 janv. 1990, *Martinez de la Fuente*, n° 109223, Rec., tab., p. 775. **211**
- CE, 2^e, 26 janv. 1990, *Maurice et Robert Teysandie*, n° 86347. **895**
- CE, 2^e et 6^e, 31 janv. 1990, *Ravoala*, n° 91644, Rec., tab., p. 774. **641**
- CE, 2^e et 6^e, 23 fév. 1990, *Ministre de l'Intérieur c. Salhab*, n° 91820, Rec., tab., p. 775. **964**
- CE, 2^e et 6^e, 9 mars 1990, *Mme Pawlowski*, n° 104410, Rec., tab., p. 901. **754**
- CE, 6^e, 6 avr. 1990, *M. Malik Liaquat*, n° 94320. **1075**
- CE, ass., 29 juin 1990, *Préfet du Doubs c. Mme Olmos Quintero*, n° 115687, Rec., p. 184. **1076 ; 1084 ; 1100**
- CE, ass., 29 juin 1990, *Engin*, n° 115900, Rec., p. 190. **766**
- CE, ass., 29 juin 1990, *Hablani*, n° 115970, Rec., p. 191. **757**
- CE, ass., 29 juin 1990, *Imanbaccus*, n° 115971, Rec., p. 192. **1076 ; 1100**
- CE, prés. sect., 6 juill. 1990, *Préfet des Hauts-de-Seine c. El Yartaoni*, n° 115301, Rec., tab., p. 778. **848**
- CE, prés. sect., 6 juill. 1990, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Korchi*, n° 116172, Rec., tab., p. 778. **438**
- CE, prés. sect., 20 juill. 1990, *Préfet de la Haute-Savoie c. Cavdar*, n° 117364, Rec., p. 222. **1081**
- CE, prés. sect., 20 juill. 1990, *Mme Chen*, n° 118133, Rec., p. 222. **438**
- CE, prés. sect., 28 sept. 1990, *Dizane*, n° 116385, Rec., tab., p. 777. **1084**

- CE, prés. sect., 28 sept. 1990, *Préfet de la Corrèze c. Mme Ermiser*, n° 117839, Rec., tab., p. 777. **1013 ; 1014 ; 1081**
- CE, prés. sect., 28 sept. 1990, *Préfet du Bas-Rhin c. Eskin*, n° 118148, Rec., p. 258. **1084**
- CE, 2^e et 6^e, 24 oct. 1990, *Ragusi*, n° 81333, Rec., p. 290. **1004 ; 1009**
- CE, 6^e, 26 oct. 1990, *Ntrika*, n° 111859. **686**
- CE, prés. sect., 31 oct. 1990, *Nkodia*, n° 119996, Rec., tab., p. 778. **766**
- CE, 2^e et 6^e, 7 nov. 1990, *Mme Serwaab*, n° 93993, Rec., p. 311. **228**
- CE, prés. sect., 7 nov. 1990, *Préfet du Jura c. Mme Gokkuyu*, n° 118741, Rec., tab., p. 903. **1084**
- CE, 2^e, 19 nov. 1990, *Raso*, n° 94235, Rec., tab., p. 775. **1004**
- CE, 2^e et 6^e, 7 déc. 1990, *Keles*, n° 80548, Rec., p. 352. **1013 ; 1014**
- CE, 2^e et 6^e, 7 déc. 1990, *Tannoury*, n° 112395, Rec., p. 354. **30**
- CE, prés. sect., 17 déc. 1990, *Ouedjedi*, Rec., p. 362. **636**
- CE, 2^e et 6^e, 9 janv. 1991, *Bouzzid*, n° 115588, Rec., tab., p. 1091. **982**
- CE, 2^e et 6^e, 9 janv. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Époux Bezzaouya*, n° 106856, Rec., p. 5. **1013**
- CE, 4^e et 10^e, 18 janv. 1991, *Abdou Mahaman*, n° 92199, Rec., tab., p. 946. **837**
- CE, 2^e et 6^e, 19 janv. 1991, *Beldjoudi*, n° 99201, Rec., p. 18. **104 ; 1100**
- CE, 6^e et 10^e, 23 janv. 1991, *GISTI*, n° 115876, Rec., tab., p. 933. **676 ; 677**
- CE, 2^e et 6^e, 30 janv. 1991, *Ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale c. Sissoko*, n° 99983, Rec., tab., p. 932. **959**
- CE, prés. sect., 13 fév. 1991, *Akef*, n° 119525, Rec., tab., p. 943. **636**
- CE, prés. sect., 13 fév. 1991, *Préfet de l'Orne c. Époux Ozturk*, n° 120508, Rec., tab., p. 941. **104**
- CE, prés. sect., 13 fév. 1991, *Préfet des Yvelines c. Mme Trébeux*, n° 122041, Rec., tab., p. 945. **766**

- CE, 6^e et 10^e, 15 fév. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Djeflal*, n° 88435, Rec., tab., p. 940. **967**
- CE, 2^e et 6^e, 11 mars 1991, *Mme Bunet*, n° 77119, Rec., tab., p. 1115. **352**
- CE, prés. sect., 22 mars 1991, *Sti*, n° 119754, Rec., p. 100. **437**
- CE, prés. sect., 22 mars 1991, *Préfet des Côtes-d'Armor c. Mlle El Meski*, n° 121349. **1081**
- CE, 7^e et 10^e, 17 avr. 1991, *Mme Yina Yina*, n° 94424, Rec., p. 142. **827 ; 855**
- CE, ass., 19 avr. 1991, *Belgacem*, n° 107470, Rec., p. 152. **1100 ; 1148**
- CE, ass., 19 avr. 1991, *Mme Babas*, n° 117680, Rec., p. 162. **1084 ; 1100 ; 1153**
- CE, sect., 19 avr. 1991, *Préfet de police de Paris c. Demir*, n° 120435, Rec., p. 149. **404**
- CE, prés. sect., 15 mai 1991, *Mlle Mbala*, n° 121632, Rec., p. 192. **356**
- CE, prés. sect., 15 mai 1991, *Préfet des Yvelines c. Mme Trébeux*, n° 122041, Rec., tab., p. 942. **1143**
- CE, 2^e et 6^e, 17 mai 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Uriarte Diaz de Guérenu*, n° 121464, Rec., p. 197. **970**
- CE, 4^e, 24 juin 1991, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 25634. **533**
- CE, 2^e et 6^e, 8 juill. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Debbouza*, n° 103672, Rec., tab., p. 939. **1143**
- CE, 2^e et 6^e, 8 juill. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Faker*, n° 108810, Rec., p. 275. **1157**
- CE, 4^e et 10^e, 19 juill. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Chérifi*, n° 96804, Rec., tab., p. 938. **982**
- CE, prés. sect., 26 juill. 1991, *Préfet de la Moselle c. Mlle Hadad*, n° 123507, Rec., tab., p. 942. **1148**
- CE, prés. sect., 26 juill. 1991, *Préfet du Val de Marne c. Siby*, n° 123692, Rec., tab., p. 944. **352**

- CE, 2^e et 6^e, 7 oct. 1991, *Diop*, n° 100639, Rec., tab., p. 934. 1212
- CE, 2^e et 6^e, 7 oct. 1991, *Tchouli*, n° 102875, Rec., p. 323. 843
- CE, 2^e et 6^e, 7 oct. 1991, *Mme Volovitch*, n° 109646, Rec., p. 322. 104
- CE, prés. sect., 11 oct. 1991, *Préfet de la Côte d'Or c. Mme Lachari*, n° 125101, Rec., p. 329. 1014
- CE, prés. sect., 11 oct. 1991, *Préfet des Alpes-Maritimes c. Soares-Semedo*, n° 125193, Rec., tab., p. 942. 1081
- CE, ass., 11 oct. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Diouri*, n° 128128, Rec., tab., p. 939. 754; 870; 871
- CE, prés. sect., 20 oct. 1991, *Aoulad Haj*, n° 121423, Rec., tab., p. 945. 347
- CE, 2^e et 6^e, 23 oct. 1991, *Urdiain Cirizar*, n° 122690, Rec., p. 347. 975
- CE, prés. sect., 28 oct. 1991, *Aoulad Haj*, n° 121423, Rec., tab., p. 1098. 419; 422
- CE, prés. sect., 28 oct. 1991, *Toure*, n° 126491, Rec., tab., p. 945. 824
- CE, 2^e et 6^e, 8 nov. 1991, *Eirado de Amorim*, n° 102650, Rec., p. 390. 640
- CE, 6^e et 10^e, 15 nov. 1991, *Tanko*, n° 109896, Rec., tab., p. 947. 836
- CE, 2^e et 6^e, 25 nov. 1991, *Harres*, n° 104914, Rec., tab., p. 939. 1148
- CE, prés. sect., 29 nov. 1991, *Préfet de l'Aisne c. Strzyżowski*, n° 126277, Rec., tab., p. 1098. 419; 847
- CE, prés. sect., 29 nov. 1991, *Campujak*, n° 126957, Rec., tab., p. 944. 399
- CE, prés. sect., 2 déc. 1991, *Beya*, n° 125328, Rec., tab., p. 944. 214
- CE, prés. sect., 2 déc. 1991, *Hatri*, n° 126247, Rec., tab., p. 1097. 354
- CE, ass., 13 déc. 1991, *Nkodia*, n° 119996, Rec., p. 439. 717
- CE, ass., 13 déc. 1991, *Préfet de l'Hérault c. Dakoury*, n° 120560, Rec., p. 440. 250; 717; 1294
- CE, 1^{re} et 4^e, 8 janv. 1992, *Masses*, n° 113114, Rec., tab., p. 1204. 353

- CE, 2^e et 6^e, 10 janv. 1992, *Hammi*, n° 95099, Rec., p. 11. **172**
- CE, prés. sect., 27 janv. 1992, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c. Yamasenda*, n° 125409, Rec., tab., p. 982. **400**
- CE, prés. sect., 27 janv. 1992, *Préfet du Haut-Rhin c. Époux Gül*, n° 125494, Rec., tab., p. 978. **250**
- CE, prés. sect., 27 janv. 1992, *Ersabin*, n° 127443, Rec., tab., p. 982. **824**
- CE, 2^e et 6^e, 3 fév. 1992, *Ministre de l'Intérieur et Belrhalia*, n° 107725, Rec., tab., p. 974. **1163**
- CE, 2^e et 6^e, 3 fév. 1992, *Ministre de l'Intérieur c. El Baied*, n° 107957, Rec., tab., p. 975. **1163**
- CE, prés. sect., 14 fév. 1992, *Préfet de la Seine-Maritime c. Époux Mbaki*, n° 125821, Rec., tab., p. 979. **96 ; 104**
- CE, prés. sect., 14 fév. 1992, *Préfet du territoire de Belfort c. Sais*, n° 127931, Rec., tab., p. 980. **1143**
- CE, prés. sect., 14 fév. 1992, *Vaz*, n° 127596, Rec., tab., p. 982. **850**
- CE, 2^e et 6^e, 13 mars 1992, *Kishore*, n° 124255, Rec., tab., p. 975. **1163**
- CE, prés. sect., 20 mars 1992, *Tenia*, n° 126965, Rec., tab., p. 982. **817**
- CE, sect., 10 avr. 1992, *Aykan*, n° 75006, Rec., p. 152. 1106; **1107 ; 1163**
- CE, sect., 10 avr. 1992, *Minin*, n° 76945, Rec., p. 156. **1106 ; 1163**
- CE, sect., 10 avr. 1992, *Marzjini*, n° 120573, Rec., p. 155. **1106 ; 1162**
- CE, prés. sect., 15 avr. 1992, *Timera*, n° 128237, Rec., tab., p. 982. **851**
- CE, prés. sect., 15 avr. 1992, *Préfet de la Haute-Loire c. Cifci*, n° 128610, Rec., tab., p. 980. **1147**
- CE, prés. sect., 15 avr. 1992, *Landua*, n° 129509, Rec., tab., p. 971. **1151**
- CE, prés. sect., 15 avr. 1992, *Polat*, n° 130293, Rec., tab., p. 981. **1220**
- CE, 2^e, 13 mai 1992, *Serend*, n° 70687, Rec., tab., p. 975. **1148 ; 1164**
- CE, 8^e et 10^e, 13 mai 1992, *Ndoumbe Eboa*, n° 90038, Rec., tab., p. 972. **1147**

- CE, 2^e et 6^e, 22 mai 1992, *GISTI*, n° 87043, Rec., tab., p. 969. **676**
- CE, 2^e et 6^e, 22 mai 1992, *Mme Larachi*, n° 99475, Rec., p. 203. **1157**
- CE, 2^e et 6^e, 22 mai 1992, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Zine Ele Khalma*, n° 106985, Rec., tab., p. 970. **1149**
- CE, prés. sect., 22 mai 1992, *Préfet de Police c. Mlle Ammar Khodja*, n° 127046, Rec., tab., p. 973. **1013 ; 1014**
- CE, prés. sect., 22 mai 1992, *Mutantou-Kanza*, n° 129427, Rec., p. 982. **850**
- CE, 2^e et 6^e, 10 juin 1992, *Meguitif*, n° 113608, Rec., tab., p. 963. **959**
- CE, 1^{re} et 10^e, 19 juin 1992, *Adjim*, n° 114605, Rec., tab., p. 975. **1134**
- CE, prés. sect., 19 juin 1992, *Préfet de la Moselle c. Guler*, n° 130240, Rec., tab., p. 978. **250**
- CE, prés. sect., 19 juin 1992, *Préfet du Rhône c. Mme David*, n° 131528, Rec., tab., p. 963. **105**
- CE, prés. sect., 19 juin 1992, *Préfet de l'Yonne c. Larbi*, n° 131547, Rec., tab., p. 980. **1081**
- CE, 9^e et 10^e, 24 juin 1992, *Zhou*, n° 106473, Rec., tab., p. 986. **1042**
- CE, prés. sect., 29 juin 1992, *Préfet de la Manche c. Ekici*, n° 129279, Rec., tab., p. 979. **1143**
- CE, prés. sect., 29 juin 1992, *Mme Ghunsum*, n° 129938, Rec., tab., p. 981. **738**
- CE, 2^e et 6^e, 6 juill. 1992, *Stephan*, n° 122874, Rec., tab., p. 976. **1086**
- CE, 3^e et 10^e, 31 juill. 1992, *Mme Duvalier*, n° 81962, Rec., tab., p. 986. **228 ; 1042**
- CE, 3^e et 10^e, 31 juill. 1992, *Duvalier*, n° 81963, Rec., tab., p. 985. **1050**
- CE, 7^e et 8^e, 31 juill. 1992, *Kacak*, n° 119114, Rec., tab., p. 1173. **968 ; 972**
- CE, prés. sect., 31 juill. 1992, *Préfet de Seine-et-Marne c. Kizil*, n° 132778, Rec., tab., p. 971. **239 ; 686**

- CE, prés. sect., 31 juill. 1992, *Loko*, n° 133289, Rec., tab., p. 980. **1147**
- CE, 1^{re} et 4^e, 23 sept. 1992, *GISTI*, n° 120437, Rec., p. 346. **648**
- CE, prés. sect., 23 sept. 1992, *Tarbane*, n° 132388, Rec., tab., p. 983. **560 ; 1143**
- CE, sect., avis, 9 oct. 1992, *Abibilali*, n° 137342, Rec., p. 363. **1153**
- CE, 2^e et 6^e, 12 oct. 1992, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Idir*, n° 125822, Rec., tab., p. 973. **1013 ; 1014**
- CE, 2^e et 6^e, 14 oct. 1992, *Halladja*, n° 124896, Rec., tab., p. 974. **982 ; 1115 ; 1143**
- CE, prés. sect., 9 nov. 1992, *Préfet des Bouches-du-Rhône c. Dogan*, n° 132878, Rec., tab., p. 981. **351**
- CE, prés. sect., 9 nov. 1992, *Mlle Boni*, n° 133049, Rec., tab., p. 981. **993 ; 1013 ; 1249**
- CE, prés. sect., 9 nov. 1992, *Sene*, n° 133184, Rec., tab., p. 982. **851**
- CE, prés. sect., 9 nov. 1992, *Karamikli*, n° 133323, Rec., tab., p. 981. **1249**
- CE, 2^e et 6^e, 23 nov. 1992, *Mokhefi*, n° 128104, Rec., p. 421. **160**
- CE, prés. sect., 2 déc. 1992, *Souab*, n° 135306, Rec., p. 432. **1154**
- CE, 7^e et 10^e, 11 déc. 1992, *Arokeum*, n° 95688, Rec., tab., p. 969. **1154**
- CE, 2^e et 6^e, 14 déc. 1992, *Ministre de l'Intérieur c. Mrani*, n° 112451, Rec., tab., p. 970. **1018**
- CE, ass., 18 déc. 1992, *Préfet de la Gironde c. Mbamedi*, n° 120461, Rec., p. 446. **648 ; 1084**
- CE, prés. sect., 28 déc. 1992, *Préfet du Rhône c. Aslan*, n° 136515, Rec., tab., p. 983. **506**
- CE, prés. sect., 28 déc. 1992, *Mme Renklicay*, n° 132815, Rec., tab., p. 1178. **398**
- CE, 2^e et 6^e, 22 janv. 1993, *Mamoka*, n° 126115, Rec., tab., p. 773. **1251**

- CE, 2^e et 6^e, 19 mars 1993, *Préfet des Alpes-Maritimes c. M. Gachar*, n° 129014, Rec., p. 73. **1114**
- CE, 2^e et 6^e, 24 mai 1993, *Ministre de l'Intérieur c. Rabal*, n° 118344, Rec., tab., p. 775. **968 ; 972**
- CE, 2^e et 6^e, 24 mai 1993, *Igartua Amondarain*, n° 131765, Rec., p. 163. **968**
- CE, 7^e et 10^e, 18 juin 1993, *IFOP*, n° 137317, Rec., p. 178. **679**
- CE, 2^e et 6^e, 23 juin 1993, *Bouchelkia*, n° 127342, Rec., tab., p. 775. **968 ; 1163**
- CE, prés. sect., 25 juin 1993, *Ben Aziza*, n° 138274, Rec., tab., p. 777. **808**
- CE, prés. sect., 25 juin 1993, *Préfet de la Seine-et-Marne c. Beyaz*, n° 139430, Rec., tab., p. 774. **1251**
- CE, 2^e et 6^e, 20 sept. 1993, *Sanchez del Arco*, n° 142761, Rec., tab., p. 776. **978**
- CE, prés. sect., 8 oct. 1993, *Préfet de la Seine-Maritime c. Cétiropolat*, n° 139664, Rec., p. 263. **893**
- CE, prés. sect., 8 oct. 1993, *Préfet de l'Ariège c. Mlle Loukou*, n° 139665, Rec., tab., p. 779. **816**
- CE, ass., 15 oct. 1993, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong*, n° 142578, Rec., p. 267. **665**
- CE, ass., 15 oct. 1993, *Mme Aylor*, n° 144590, Rec., p. 283. **1139 ; 1360**
- CE, sect., 19 nov. 1993, *Mlle Brutus*, n° 100288, Rec., p. 321. **839**
- CE, sect., 19 nov. 1993, *Béréciartua Echarri*, n° 111212, Rec., p. 321. **960**
- CE, prés. sect., 26 nov. 1993, *Préfet de police de Paris*, n° 138967, Rec., tab., p. 774. **726**
- CE, 2^e et 6^e, 1^{er} déc. 1993, *Kotani*, n° 121537, Rec., p. 332. **994 ; 1092**
- CE, prés. sect., 29 déc. 1993, *Zonaouki*, n° 137883, Rec., tab., p. 777. **174**
- CE, prés. sect., 29 déc. 1993, *Abyi*, n° 139281, Rec., tab., p. 779. **401**

- CE, 2^e et 6^e, 29 déc. 1993, *M. Banzuzi*, n° 141318. **686**
- CE, prés. sect., 29 déc. 1993, *Préfet des Yvelines*, n° 142388, Rec., p. 382. **1148**
- CE, 2^e et 6^e, 24 janv. 1994, *Cissoko*, n° 118797, Rec., tab., p. 937. **957**
- CE, 2^e et 6^e, 24 janv. 1994, *M'Barki*, n° 127546, Rec., p. 28. **173 ; 982 ; 1143**
- CE, 2^e et 6^e, 31 janv. 1994, *Chakri*, n° 124946, Rec., p. 47. **426**
- CE, prés. sect., 7 fév. 1994, *Préfet du Haut-Rhin c. Bilgin*, n° 143766, Rec., tab., p. 947. **1154**
- CE, 7^e et 10^e, 9 fév. 1994, *Mme Chuong*, n° 101455, Rec., tab., p. 950. **886**
- CE, 7^e et 10^e, 9 fév. 1994, *Chandra*, n° 119142, Rec., p. 64. **837**
- CE, sect., 11 fév. 1994, *Mme Webina Orombia*, n° 116722, Rec., p. 68. **957**
- CE, sect., 11 fév. 1994, *Kanouté*, n° 117969, Rec., p. 69. **957**
- CE, sect., 11 fév. 1994, *Webina Orombia*, n° 120903, Rec., p. 69. **957**
- CE, 1^{re}, 11 mars 1994, *Rousselet*, n° 125905. **281**
- CE, prés. sect., 13 mars 1994, *Préfet de police de Paris*, n° 144543, Rec., tab., p. 946. **1248**
- CE, 7^e et 10^e, 25 mars 1994, *Gueye*, n° 147787, Rec., p. 160. **99 ; 105 ; 781**
- CE, 2^e et 6^e, 29 avr. 1994, *Tsouli*, n° 132430, Rec., p. 206. **1155**
- CE, 2^e et 6^e, 9 mai 1994, *Bracci*, n° 149799, Rec., p. 226. **978**
- CE, prés. sect., 3 juin 1994, *Laïb*, n° 142414, Rec., tab., p. 941. **1154**
- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 1994, *Mme Moumini*, n° 120198, Rec. p. 293. **355**
- CE, 2^e et 6^e, 10 juin 1994, *Benamar*, n° 127961, Rec., tab., p. 944. **1148**
- CE, prés. sect., 15 juin 1994, *Préfet du Val d'Oise c. Mme Terbah Chelouah*, n° 143462, Rec., tab., p. 947. **1149**

- CE, 2^e, 24 juin 1994, *Diffalabi*, n° 126462. **1116 ; 1118**
- CE, prés. sect., 6 juill. 1994, *Préfet du Pas-de-Calais*, n° 159288, Rec., p. 350. **105 ; 834**
- CE, 7^e et 10^e, 22 juill. 1994, *Jabl*, n° 144859, Rec., tab., p. 950. **265 ; 1348**
- CE, 2^e et 6^e, 29 juill. 1994, *Mme Arndt*, n° 142775, Rec., tab., p. 944. **1143**
- CE, 7^e et 10^e, 29 juill. 1994, *Préfet de la Seine-Maritime*, n° 143866, Rec., tab., p. 946. **1084 ; 1096 ; 1157**
- CE, 2^e et 6^e, 29 juill. 1994, *Saniman*, n° 156288, Rec., p. 388. **211**
- CE, sect., 7 oct. 1994, *Ministre de l'Intérieur c. Mlle Ponnudurai*, n° 122514, Rec., p. 437. **250**
- CE, 7^e et 10^e, 21 oct. 1994, *Cav*, n° 116270, Rec., p. 462. **350**
- CE, 2^e et 6^e, 28 oct. 1994, *Kalibi*, n° 128884, Rec., tab., p. 942. **1106**
- CE, 2^e et 6^e, 28 oct. 1994, *Verde*, n° 136428, Rec., tab., p. 944. **972**
- CE, sect., 4 nov. 1994, *Al Joujo*, n° 136240, Rec., p. 492. **1259**
- CE, sect., 4 nov. 1994, *Chiker*, n° 149389. **1259**
- CE, 2^e et 6^e, 9 déc. 1994, *Ministre de l'Intérieur c. Kaya*, n° 129250, Rec., p. 544. **1111**
- CE, 2^e et 6^e, 14 déc. 1994, *Confédération helvétique*, n° 156490, Rec., p. 549. **665**
- CE, 2^e et 6^e, 21 déc. 1994, *Mert*, n° 143868. **1269**
- CE, 7^e et 10^e, 6 janv. 1995, *Nurnabi*, n° 132992, Rec., p. 14. **392 ; 399**
- CE, 6^e, 18 janv. 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Fethi Ben Helal*, n° 151497, Rec., tab., p. 830. **214**
- CE, sect., 27 janv. 1995, *Mme Gal*, n° 129428, Rec., p. 51. **523**
- CE, 2^e et 6^e, 3 fév. 1995, *Cisse*, n° 91482, Rec., tab., p. 787. **957**
- CE, 2^e et 6^e, 3 fév. 1995, *Koné*, n° 119365, Rec., tab., p. 787. **172**

- CE, 2^e et 6^e, 3 fév. 1995, *Kaouche*, n° 145404, Rec., p. 62. **969**
- CE, prés. sect., 8 fév. 1995, *Mme Chbouk*, n° 150160. **397**
- CE, prés. sect., 22 fév. 1995, *Weng*, n° 154891, Rec., tab., p. 837. **1147**
- CE, 2^e et 6^e, 24 fév. 1995, *Persichetti*, n° 161930, Rec., p. 104. **978**
- CE, 7^e et 10^e, 27 fév. 1995, *Odum*, n° 119515, Rec., tab., p. 842. **826**
- CE, sect., 10 mars 1995, *De Sousa*, n° 123136, Rec., p. 125. **995 ; 1116**
- CE, sect., 17 mars 1995, *Soilibi*, n° 130791, Rec., p. 135. **97**
- CE, prés. sect., 14 avr. 1995, *Préfet du Val d'Oise c. Mlle Adjei-Boutet*, n° 146720, Rec., tab., p. 786. **96 ; 105**
- CE, prés. sect., 14 avr. 1995, *Tas*, n° 152733, Rec., tab., p. 839. **1248**
- CE, prés. sect., 3 mai 1995, *Ganga et Mme Mbemba épouse Ganga*, n° 154014, Rec., tab., p. 837. **104**
- CE, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Mme Yilmaz*, n° 164880, Rec., p. 216. **121 ; 466**
- CE, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Botos*, n° 164977, Rec., p. 218. **466**
- CE, 2^e et 6^e, avis, 26 mai 1995, *Stein*, n° 165322, Rec., tab., p. 835. **214 ; 466**
- CE, 2^e et 6^e, 16 juin 1995, *Merturi*, n° 133838, Rec., tab., p. 786. **169 ; 960 ; 1088**
- CE, prés. sect., 16 juin 1995, *Gomez*, n° 159289, Rec., tab., p. 787. **104**
- CE, prés. sect., 23 juin 1995, *Préfet des Yvelines c. Loukakou*, n° 155614, Rec., tab., p. 835. **292**
- CE, prés. sect., 23 juin 1995, *Sylla*, n° 163498, Rec., tab., p. 837. **1148**
- CE, prés. sect., 5 juill. 1995, *Mme Teca*, n° 155010, Rec., tab., p. 838. **354 ; 397 ; 399**
- CE, 2^e et 6^e, 7 juill. 1995, *M'Baye*, n° 138041, Rec., p. 288. **808 ; 855 ; 996 ; 1088**
- CE, 2^e et 6^e, 13 sept. 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Salem*, n° 158608, Rec., p. 832. **294**

- CE, 2^e et 6^e, 18 oct. 1995, *Ministre de l'Intérieur c. Karboua*, n° 117754, Rec., p. 357. **910**
- CE, 2^e et 6^e, 18 oct. 1995, *Ministre de l'Intérieur c. M. et Mme Reghis*, n° 156252. **1295**
- CE, 2^e et 6^e, 3 nov. 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. El Hassan Lamrit*, n° 157950, Rec., p. 408. **972**
- CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet du Val d'Oise c. Colandavaloo*, n° 142993, Rec., tab., p. 836. **1250**
- CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet des Yvelines c. Mlle El Azouzi*, n° 143275, Rec., tab., p. 837. **1143**
- CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Mme Moscato*, n° 155190, Rec., tab., p. 837. **1143**
- CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet des Yvelines c. Lamali*, n° 161785, Rec., tab., p. 839. **97 ; 104**
- CE, prés. sect., 10 nov. 1995, *Préfet de la Gironde c. Mme Adoni*, n° 162421, Rec., tab., p. 836. **1081**
- CE, 2^e et 6^e, 15 janv. 1996, *Guedili et autres*, n° 149390, Rec., tab., p. 938. **1266**
- CE, 2^e et 6^e, 19 janv. 1996, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mme Diallo*, n° 161184, Rec., p. 6. **1144**
- CE, 1^{re} et 4^e, 24 janv. 1996, *Lusilavana*, n° 153746, Rec., p. 13. **636**
- CE, 8^e et 9^e, 2 fév. 1996, *Société Établissements Crocquet*, n° 152406, Rec., p. 26. **281**
- CE, prés. sect., 5 fév. 1996, *Mme Daoud ép. Gauthier*, n° 173630. **397**
- CE, prés. sect., 12 fév. 1996, *Chergou*, n° 173581, Rec., tab., p. 943. **296**
- CE, 2^e et 6^e, 14 fév. 1996, *Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique c. Mapangou-Malemba*, n° 143852, Rec., tab., p. 936. **1213**
- CE, prés. sect., 14 fév. 1996, *Mme Ionus*, n° 150604. **398**
- CE, 2^e et 6^e, 14 fév. 1996, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Prieto Gonzalès*, n° 152230, Rec., tab., p. 935. **1081**

- CE, 2^e, 21 fév. 1996, *Mme X.*, n° 145231. **1035**
- CE, 2^e, 21 fév. 1996, *Feguiri*, n° 169113. **753**
- CE, 7^e et 10^e, 28 fév. 1996, *Kola Olang Ngboie*, n° 145062, Rec., tab., p. 947. **832**
- CE, 2^e, 25 mars 1996, *Kbelif*, n° 170775. **753**
- CE, 2^e et 6^e, 25 mars 1996, *Cono*, n° 172308, Rec., p. 100. **1086**
- CE, 7^e et 10^e, 3 avr. 1996, *Traoré*, n° 156444, Rec., p. 113. **236**
- CE, 2^e et 6^e, 15 avr. 1996, *Mme Rakotomavo*, n° 136079, Rec., tab., p. 935. **1092**
- CE, prés. sect., 6 mai 1996, *Mme Enriques*, n° 161766. **397**
- CE, 2^e et 6^e, avis, 10 mai 1996, *Mme Nouara Tazir*, n° 177117, Rec., tab., p. 35. **1080**
- CE, 7^e et 10^e, avis, 22 mai 1996, *Lautaru*, n° 176895, Rec., p. 193. **442**
- CE, 2^e et 6^e, 29 mai 1996, *Tasci*, n° 147580, Rec., p. 195. **984**
- CE, 6^e, 19 juin 1996, *M. Rusid X.*, n° 153192. **166**
- CE, 2^e et 6^e, 26 juin 1996, *Chraïbi*, n° 148541, Rec., p. 251. **1017 ; 1018**
- CE, 2^e et 6^e, 28 juin 1996, *Bourguiba*, n° 137945, Rec., tab., p. 938. **984**
- CE, 1^{re} et 4^e, 3 juill. 1996, *Société ABC Engineering*, n° 112171, Rec., p. 259. **1272**
- CE, 3^e et 5^e, 10 juill. 1996, *Benvindo Mpanzu*, n° 149680, Rec., p. 287. **1044**
- CE, 7^e et 10^e, 10 juill. 1996, *Ranamukage*, n° 167955. **1042**
- CE, 2^e et 6^e, 31 juill. 1996, *Keddar*, n° 149765, Rec., p. 327. **1149**
- CE, 2^e et 6^e, 31 juill. 1996, *Ministre de l'Intérieur c. Mlle Biaou*, n° 150504, Rec., p. 329. **1153**
- CE, 2^e et 6^e, 31 juill. 1996, *Sasorith*, n° 169703, Rec., tab., p. 937. **173**
- CE, 9^e, 11 sept. 1996, *Préfet de la Gironde c. Mlle Oubabi*, n° 162408. **1299**

- CE, prés. sect., 18 sept. 1996, *Préfet du Val-de-Marne*, n° 158531, Rec., tab., p. 942. **1148**
- CE, 2^e et 6^e, 25 sept. 1996, *Kazkaz*, n° 160374, Rec., tab., p. 872. **170**
- CE, 2^e et 6^e, 2 oct. 1996, *Préfet du Calavados c. Mme Lakhal*, n° 156257, Rec., tab., p. 942. **1094**
- CE, prés. sect., 7 oct. 1996, *Amado Torres*, n° 168904. **96**
- CE, 2^e et 6^e, 9 oct. 1996, *M. Moyo*, n° 148835, Rec., tab., p. 936. **239 ; 686**
- CE, 2^e et 6^e, 30 oct. 1996, *Mohammedi*, n° 148563, Rec., p. 418. **1148**
- CE, 2^e et 6^e, 30 oct. 1996, *Mme Protière*, n° 161342, Rec., tab., p. 936. **641 ; 1148**
- CE, 7^e et 10^e, 4 nov. 1996, *Préfet du Val-d'Oise c. Aydin*, n° 159531, Rec., p. 435. **1135 ; 1214**
- CE, 3^e, 15 nov. 1996, *Préfet du Val-de-Marne c. M. Pereira*, n° 159016. **688**
- CE, prés. sect., 15 nov. 1996, *Zola-Nalumbu*, n° 178909, Rec., tab., p. 943. **406**
- CE, 9^e, 18 nov. 1996, *Époux Boodiah*, n° 159285. **392**
- CE, 2^e et 6^e, 20 nov. 1996, *Ministre de l'Intérieur c. Gouveia Palinhas*, n° 159471, Rec., p. 456. **968**
- CE, 2^e et 6^e, 20 nov. 1996, *ElMardi*, n° 163775, Rec., p. 456. **969 ; 999**
- CE, 2^e et 6^e, 30 déc. 1996, *Préfet du Loiret c. Thammi*, n° 154535, Rec., p. 524. **265 ; 729**
- CE, 2^e et 6^e, 30 déc. 1996, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Martins*, n° 163457, Rec., tab., p. 935. **910**
- CE, 7^e et 10^e, 22 janv. 1997, *Nafa*, n° 163690, Rec., p. 27. **817**
- CE, 2^e et 6^e, 27 janv. 1997, *Majri*, n° 148086, Rec., tab., p. 853. **1208**
- CE, 1^{re} et 4^e, 5 fév. 1997, *Sahaud*, n° 168653, Rec., tab., p. 860. **638**
- CE, 2^e et 6^e, 26 mars 1997, *Touré*, n° 149575. **1015**
- CE, 2^e et 6^e, 26 mars 1997, *M. Kasmi*, n° 152789. **425**

- CE, 1^{re} et 4^e, 4 av. 1997, *Mme Sabraoui*, n° 170669, Rec., tab., p. 864. **96**
- CE, prés. sect., 30 avr. 1997, *Mlle Nfono Eyi*, n° 184515, Rec., p. 861. **399 ; 1081**
- CE, 2^e et 6^e, avis, 7 mai 1997, *Mme Bathily*, n° 184499, Rec., tab., p. 850. **294**
- CE, 7^e et 10^e, 21 mai 1997, *Préfet du Doubs c. Tomescu*, n° 169563, Rec., tab., p. 863. **720**
- CE, 7^e et 10^e, 21 mai 1997, *Soumare*, n° 180372, Rec., tab., p. 866. **101**
- CE, 7^e et 10^e, 6 juin 1997, *Préfet du Pas-de-Calais c. Omeonga Wembo Nyama*, n° 178386, Rec., tab., p. 863. **720**
- CE, 2^e et 6^e, 11 juin 1997, *Booker*, n° 180680, Rec., p. 224. **1098**
- CE, 4^e, 13 juin 1997, *Préfet du Rhône c. Annad*, n° 163725. **1254**
- CE, sect., 20 juin 1997, *Rezli*, n° 151493, Rec., p. 250. **1233**
- CE, sect., 20 juin 1997, *Kessai*, n° 168019, Rec., p. 251. **1015**
- CE, 2^e et 6^e, 4 juill. 1997, *Époux Bourezak*, n° 156298, Rec., p. 278. **1294**
- CE, 2^e et 6^e, 30 juill. 1997, *Préfet des Yvelines c. Djalo*, n° 155651, Rec., p. 305. **350**
- CE, 2^e et 6^e, 10 oct. 1997, *Wang*, n° 154750. **1266**
- CE, 8^e et 9^e, 29 oct. 1997, *M'Buta Kangui*, n° 172896, Rec., tab., p. 866. **351**
- CE, 7^e et 10^e, 3 nov. 1997, *Préfet de police c. Mme Ben Guertoub ép. Zairag*, n° 175768, Rec., tab., p. 866. **505 ; 1258**
- CE, 2^e et 6^e, 19 nov. 1997, *Sarroub*, n° 187595, Rec., p. 438. **636**
- CE, 1^{re} et 4^e, 26 nov. 1997, *Guerassimov*, n° 185714, Rec., tab., p. 860. **1082**
- CE, 8^e, 15 déc. 1997, *Lusukamu Ngudiankama Mfutula*, n° 183290, Rec., tab., 853. **1268**
- CE, 1^{re} et 4^e, 17 déc. 1997, *Préfet de l'Isère c. Arfaoui*, n° 171201, Rec., p. 496. **308 ; 1238**

- CE, 2^e et 6^e, 29 déc. 1997, *Meddaoui*, n° 150370, Rec., tab., p. 863. **167**
- CE, 2^e et 6^e, 29 déc. 1997, *Yoruk*, n° 154681, Rec., tab., p. 861. **214**
- CE, 8^e, 29 déc. 1997, *Préfet de police c. Mlle Tsakem Dongmo*, n° 184024, Rec., tab., p. 860. **1082**
- CE, prés. sect., 29 déc. 1997, *Bisljimi*, n° 185830. **1299**
- CE, 2^e et 6^e, 28 janv. 1998, *Mbedi Ebelle*, n° 158973, Rec., tab., p. 949. **640**
- CE, 7^e et 10^e, 18 fév. 1998, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n° 168745, Rec., tab., p. 957. **639**
- CE, 1^{re} et 4^e, 18 fév. 1998, *Kacem*, n° 171194, Rec., tab., p. 953. **1016**
- CE, sect., 13 mars 1998, *Mme Mauline*, n° 120079, Rec., p. 80. **387**
- CE, sect., 13 mars 1998, *Assistance publique - Hôpitaux de Paris*, n° 175199, Rec., p. 81. **387**
- CE, 2^e et 6^e, 18 mars 1998, *Kbellil*, n° 160933, Rec., p. 91. **214**
- CE, 1^{re} et 4^e, 1^{er} avr. 1998, *Préfet des Yvelines c. Mme Nsonde*, n° 169280, Rec., p. 120. **639**
- CE, 2^e et 6^e, 8 avr. 1998, *El Mbadi*, n° 163230, Rec., tab., p. 954. **642**
- CE, 2^e et 6^e, 8 avr. 1998, *Labrache*, n° 171548, Rec., tab., p. 954. **426**
- CE, 2^e et 6^e, 8 avr. 1998, *Stacy*, n° 186510, Rec., tab., p. 960. **1139**
- CE, 2^e et 6^e, 27 avr. 1998, *Benchabanne*, n° 165419, Rec., tab., p. 955. **912**
- CE, 2^e et 6^e, 27 avr. 1998, *Hamda*, n° 167368, Rec., tab., p. 956. **642**
- CE, 2^e et 6^e, 25 mai 1998, *M. Nwosu*, n° 185270. **1295**
- CE, 7^e et 10^e, 8 juin 1998, *Chéa*, n° 183053, Rec., tab., p. 946. **1156**
- CE, sect., 3 juill. 1998, *Salva-Couderc*, n° 172736, Rec., p. 292. **1132**
- CE, 2^e et 6^e, 8 juill. 1998, *Gantier*, n° 179064, Rec., tab., p. 955. **1251**
- CE, 3^e et 5^e, 29 juill. 1998, *Mme Esclatine*, n° 179635, Rec., p. 320. **533**
- CE, 2^e et 6^e, 29 juill. 1998, *Bamba*, n° 185406. **1295**

- CE, 2^e et 6^e, 29 juill. 1998, *Nafouti*, n° 171360, Rec., tab., p. 911. **969**
- CE, 3^e et 5^e, 23 sept. 1998, *Préfet de la Loire-Atlantique c. Mme Zemmou*, n° 154191, Rec., tab., p. 958. **1083**
- CE, 2^e, 23 sept. 1998, *Salmouni Zerbouni*, n° 170101. **753**
- CE, 2^e et 6^e, 30 sept. 1998, *Diallo*, n° 152191, Rec., tab., p. 958. **1272**
- CE, 2^e et 6^e, 30 sept. 1998, *G.I.S.T.I.*, n° 164287, Rec., tab., p. 948. **706**
- CE, 2^e et 6^e, 30 sept. 1998, *Kurekci*, n° 186185, Rec., tab., p. 946. **1353**
- CE, 2^e et 6^e, 16 oct. 1998, *Mlle Aidara*, n° 147141, Rec., p. 357. **1353**
- CE, 4^e, 16 oct. 1998, *Maksoud*, n° 180337. **1268**
- CE, 9^e, 30 oct. 1998, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Bavouidi Nsi*, n° 186187. **1268**
- CE, 1^{re} et 4^e, 16 nov. 1998, *Lombo*, n° 161188, Rec., p. 407. **648**
- CE, sect., avis, 30 nov. 1998, *Berrad*, n° 188350, Rec., p. 451. **1285**
- CE, 7^e et 10^e, 2 déc. 1998, *Vindu*, n° 178752, Rec., tab., p. 962. **1044**
- CE, prés. sect., 2 déc. 1998, *Mme Richou*, n° 198266, Rec., tab., p. 959. **1353**
- CE, 2^e et 6^e, 11 déc. 1998, *Mme Villaruel-Granada*, n° 195714, Rec., tab., p. 960. **1086**
- CE, 4^e, 16 déc. 1998, *Préfet du Rhône*, n° 190689. **894**
- CE, 2^e, 30 déc. 1998, *M. Lamouchi*, n° 173024. **969**
- CE, 7^e et 10^e, 30 déc. 1998, *Tulga*, n° 184012, Rec., tab., p. 962. **808**
- CE, 6^e, 15 janv. 1999, *Préfet de police c. Ursu*, n° 199528, Rec., tab., p. 827. **720**
- CE, 1^{re} et 4^e, 22 fév. 1999, *Époux Useyin*, n° 197243, Rec., tab., p. 582. **686**
- CE, 2^e et 6^e, 15 mars 1999, *Mualabo*, n° 171879. **1118**
- CE, 1^{re} et 4^e, 15 mars 1999, *Pascal*, n° 200615, Rec., p. 67. **397**
- CE, 1^{re} et 4^e, 26 mars 1999, *Préfet de police c. Sghaier*, n° 200355. **1268**

- CE, 7^e et 10^e, 31 mars 1999, *Ba*, n° 198356, Rec., tab., p. 829. **850**
- CE, 2^e et 6^e, 5 mai 1999, *Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile*, n° 196155, Rec., p. 149. **992**
- CE, prés. sect., 31 mai 1999, *Sao*, n° 202799, Rec., tab., p. 823. **1089**
- CE, 7^e et 10^e, 4 juin 1999, *Préfet de police c. Drame*, n° 199223, Rec., tab., p. 828. **1156**
- CE, 2^e et 6^e, 7 juin 1999, *Mme Letaief*, n° 200164, Rec., tab., p. 819. **1353**
- CE, 2^e et 6^e, 9 juin 1999, *Mme Hamssaoui*, n° 198344, Rec., p. 172. **910**
- CE, sect., 11 juin 1999, *Ministre de l'Intérieur*, n° 185545, Rec., p. 176. **1132**
- CE, sect., 11 juin 1999, *Cheurfa*, n° 187403, Rec., p. 177. **1000**
- CE, 3^e et 5^e, 16 juin 1999, *Préfet de police c. Mme Maliki Souffou*, n° 201052, Rec., tab., p. 828. **1156**
- CE, sect., 28 juill. 1999, *Groupement d'intérêt économique Mumm-Perrier-Jouet*, n° 188973, Rec., p. 257. **169 ; 1310**
- CE, 7^e et 10^e, 29 sept. 1999, *Préfet du Val-de-Marne*, n° 204639, Rec., tab., p. 820. **292**
- CE, 1^{re} et 4^e, 6 oct. 1999, *Préfet de l'Essonne c. Dekkiche*, n° 203343, Rec., tab., p. 827. **1096**
- CE, 7^e et 10^e, 3 nov. 1999, *N'Satou*, n° 200065, Rec., tab., p. 827. **1137**
- CE, 1^{re}, 29 nov. 1999, *Préfet de police*, n° 205235. **894**
- CE, 7^e et 10^e, 29 nov. 1999, *Préfet de police c. Xu*, n° 205642, Rec., tab., p. 829. **1157**
- CE, 2^e et 6^e, 8 déc. 1999, *Stob*, n° 203982, Rec., tab., p. 830. **669**
- CE, 7^e et 10^e, 17 déc. 1999, *Préfet du Rhône c. Sebbanne*, n° 196288, Rec., tab., p. 828. **720**
- CE, prés. sect., 19 janv. 2000, *M. Yao Kimou*, n° 209367. **1299**
- CE, 10^e, 24 janv. 2000, *Préfet du Val-de-Marne*, n° 204640. **894**
- CE, 1^{re} et 2^e, 26 janv. 2000, *Annad*, n° 170579, Rec., tab., p. 1037. **1272**

- CE, 5^e et 7^e, 21 fév. 2000, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 202205, Rec., p. 63. **1084 ; 1268**
- CE, 9^e et 10^e, 15 mars 2000, *Mme Drannikova*, n° 185837, Rec., tab., p. 1047. **818 ; 841**
- CE, 1^{re} et 2^e, 27 mars 2000, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Andrukajtys*, n° 212902, Rec., p. 138. **397 ; 398**
- CE, 4^e et 6^e, 31 mars 2000, *El Ahmadi*, n° 204447, Rec., p. 156. **987**
- CE, 1^{re} et 2^e, 19 avr. 2000, *Borusz*, n° 207469, Rec., p. 157. **123 ; 564 ; 665**
- CE, 4^e et 6^e, 21 avr. 2000, *Mme Bencheikh*, n° 207266, Rec., tab., p. 1030. **1161**
- CE, 9^e et 10^e, 28 avr. 2000, *Thiagarasa*, n° 192701, Rec., tab., p. 1047. **523**
- CE, 9^e et 10^e, 28 avr. 2000, *Pinto Martinez*, n° 200389, Rec., tab., p. 1047. **479**
- CE, 5^e, 17 mai 2000, *Préfet de la Loire-Atlantique*, n° 205011. **1158**
- CE, 3^e, 31 mai 2000, *Préfet de la Sarthe*, n° 209112. **1184**
- CE, 5^e et 7^e, 23 juin 2000, *Diaby*, n° 213584, Rec., p. 243. **1232**
- CE, 1^{re} et 2^e, 30 juin 2000, *Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés*, n° 199336, Rec., p. 260. **676 ; 678 ; 1158**
- CE, 1^{re} et 2^e, 30 juin 2000, *Mme Luu*, n° 200897, Rec., tab., p. 1030. **1166**
- CE, 1^{re} et 2^e, 28 juill. 2000, *Guizani*, n° 196494, Rec., tab., p. 1039. **967 ; 968**
- CE, 3^e et 5^e, 28 juill. 2000, *Préfet de Seine-Saint-Denis c. Mlle Belbadj*, n° 205583, Rec., tab., p. 1043. **350**
- CE, 9^e et 10^e, 28 juill. 2000, *Sarr*, n° 206525, Rec., tab., p. 1039. **1184**
- CE, 6^e, 28 juill. 2000, *M. Hamzaoui*, n° 207092. **969**
- CE, sect., 28 juill. 2000, *Préfet de police c. Diagola*, n° 210367, Rec., p. 340. **214 ; 646 ; 1212**

- CE, 3^e et 8^e, 28 juill. 2000, *Dilekb*, n° 212866, Rec., p. 338. **101**
- CE, 5^e et 7^e, 28 juill. 2000, *Labrech*, n° 215874, Rec., tab., p. 1034. **1232**
- CE, 4^e et 6^e, 4 oct. 2000, *Mélisse*, n° 201023, Rec., tab., p. 1077. **1241**
- CE, 1^{re} et 2^e, 6 oct. 2000, *Préfet des Alpes-Maritimes c. Bouzidi*, n° 211855, Rec., tab., p. 1035. **1232**
- CE, 3^e et 8^e, 8 oct. 2000, *Sté Max-Planck-Gesellschaft*, n° 206341, p. 432. **819**
- CE, 5^e et 7^e, 16 oct. 2000, *Préfet des Hauts-de-Seine c. Ba*, n° 207133, Rec., tab., p. 1035. **350**
- CE, 9^e et 10^e, 25 oct. 2000, *Khlailia*, n° 212311, Rec., p. 459. **1213**
- CE, 9^e et 10^e, 25 oct. 2000, *Mme Cucicea-Lamblot*, n° 212315, Rec., p. 460. **1097**
- CE, 9^e et 10^e, 25 oct. 2000, *Arabi*, n° 214389, Rec., p. 461. **990**
- CE, prés. sect., 25 oct. 2000, *Bouchbouch*, n° 217829, Rec., tab., p. 1042. **896**
- CE, 1^{re} et 2^e, 6 nov. 2000, *Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples*, n° 214512, Rec., p. 487. **992**
- CE, 1^{re} et 2^e, 6 nov. 2000, *Nivette*, n° 214777, Rec., p. 485. **101 ; 104**
- CE, 1^{re} et 2^e, 6 nov. 2000, *Kanoute*, n° 220825, Rec., p. 489. **506**
- CE, 9^e et 10^e, 8 nov. 2000, *Gashbi*, n° 198432, Rec., tab., p. 1048. **841**
- CE, 4^e et 6^e, 15 nov. 2000, *Amri*, n° 203942, Rec., p. 515. **1213**
- CE, 5^e et 7^e, 17 nov. 2000, *Mersni*, n° 208664, Rec., p. 521. **1268**
- CE, 2^e, 29 nov. 2000, *M. Jahjah*, n° 206754. **1118**
- CE, 9^e et 10^e, 8 déc. 2000, *Ayatillah*, n° 217614. **1287**
- CE, 9^e et 10^e, 8 déc. 2000, *Mlle Cherraj*, n° 214479, Rec., tab., p. 1036. **564**
- CE, 5^e, 13 déc. 2000, *Préfet de police c. M. Al Kourdi*, n° 222789. **1299**
- CE, 4^e et 6^e, 20 déc. 2000, *Mme El Abd*, n° 202207, Rec., p. 641. **1213**

- CE, sect., 20 déc. 2000, *Ouatab*, n° 206745, Rec., p. 643. **755**
- CE, 5^e et 7^e, 20 déc. 2000, *Mme Briouel*, n° 210802, Rec., p. 642. **1109 ; 1166**
- CE, 5^e et 7^e, 20 déc. 2000, *Mme Zeitoun*, n° 212972, Rec., tab., p. 1029. **1109**
- CE, 5^e et 7^e, 29 déc. 2000, *Sacko*, n° 210895, Rec., tab., p. 1041. **1094**
- CE, 5^e et 7^e, 29 déc. 2000, *Préfet de police c. Sarignul*, n° 216121, Rec., p. 667. **1232**
- CE, 7^e, 10 janv. 2001, *Mme Douhab*, n° 209782, Rec., tab., p. 986. **1015 ; 1016**
- CE, juge des référés, 12 janv. 2001, *Mme Hyacinthe*, n° 229039, Rec., p. 12. **366 ; 785**
- CE, sect., 19 janv. 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815, Rec., p. 29. **605 ; 761**
- CE, juge des référés, 26 janv. 2001, *Gunes*, n° 229565, Rec., p. 38. **769**
- CE, 4^e et 6^e, 29 janv. 2001, *Attia*, n° 209315, Rec., p. 43. **1269**
- CE, 5^e et 7^e, 19 fév. 2001, *Aouichi*, n° 210877, Rec., p. 77. **1161 ; 1166**
- CE, 5^e et 7^e, 19 fév. 2001, *El Hirach*, n° 228994, Rec., p. 78. **302**
- CE, 1^{re} et 2^e, 26 fév. 2001, *Préfet de police c. Tarek*, n° 215870, Rec., tab., p. 995. **564 ; 1269**
- CE, 3^e et 8^e, 26 fév. 2001, *Mme Fadiadji*, n° 223953, Rec., tab., p. 993. **894 ; 1220**
- CE, sect., 14 mars 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Aneur*, n° 229773, Rec., p. 124. **761 ; 769**
- CE, 5^e et 7^e, 21 mars 2001, *Mme Mathio Emma Essaka*, n° 208541, Rec., p. 150. **1299**
- CE, 1^{re} et 2^e, 6 avr. 2001, *Djerrar*, n° 212106, Rec., tab., p. 991. **636**
- CE, 1^{re} et 2^e, 6 avr. 2001, *Guler*, n° 213061, Rec., tab., p. 985. **636 ; 985**

- CE, 9^e et 10^e, 27 avr. 2001, *Préfet du Val d'Oise c. Elouazali*, n° 222552, Rec., tab., p. 996. **639**
- CE, 5^e et 7^e, 11 mai 2001, *Vaissière*, n° 211912, Rec., p. 231. **391**
- CE, 1^{re} et 2^e, 23 mai 2001, *Poughou*, n° 209326, Rec., tab., p. 996. **639**
- CE, 1^{re} et 2^e, 15 juin 2001, *Di Bella*, n° 222654, Rec., tab., p. 999. **991**
- CE, 5^e et 7^e, 22 juin 2001, *Mlle Ouaaziz*, n° 217453, Rec., p. 280. **1154**
- CE, 9^e et 10^e, 29 juin 2001, *Préfet de la Haute-Garonne c. Z.*, n° 224166, Rec., p. 320. **1151**
- CE, 5^e et 7^e, 25 juill. 2001, *Mlle Lenouar*, n° 221356, Rec., tab., p. 986. **993**
- CE, 7^e, 27 juill. 2001, *Préfet de police c. Kamdoum*, n° 222201, Rec., tab., p. 993. **1220**
- CE, juge des référés, 4 sept. 2001, *Gelli*, n° 237106, Rec., tab., p. 997. **743 ; 776**
- CE, 1^{re} et 2^e, 26 sept. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Pinto*, n° 209598, Rec., tab., p. 991. **973**
- CE, 1^{re} et 2^e, 26 sept. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Abd Nasser Mesbahi*, n° 231204, Rec., p. 428. **762**
- CE, sect., 12 oct. 2001, *Société Produits Roche*, n° 237376, Rec., p. 463. **321**
- CE, 10^e, 24 oct. 2001, *Mme Khetib*, n° 220777, Rec., tab., p. 987. **1015 ; 1016**
- CE, sect., 30 oct. 2001, *Ministre de l'intérieur c. Mme Tliba*, n° 238211, Rec., p. 523. **321 ; 790**
- CE, 1^{re} et 2^e, 7 nov. 2001, *Mme Mateo Valerio*, n° 212057, Rec., p. 544. **957**
- CE, 1^{re} et 2^e, 7 nov. 2001, *Mme Elser*, n° 228817, Rec., tab., p. 999. **978**
- CE, juge des référés, 8 nov. 2001, *Yılmaz Kaigisiz*, n° 239734, Rec., p. 545. **788**

- CE, juge des référés, 12 nov. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mlle Zhor Bechar*, n° 239794, Rec., tab., p. 988. **788 ; 1244**
- CE, 5^e et 7^e, 21 nov. 2001, *Préfet du Val d'Oise c. Fazlul Hoque*, n° 223535, Rec., p. 561. **1158**
- CE, 4^e et 6^e, 21 nov. 2001, *Zhary*, n° 238214, Rec., p. 563. **774**
- CE, 3^e et 8^e, 5 déc. 2001, *Préfet de police c. Ba*, n° 222662, Rec., tab., p. 994. **721**
- CE, 1^{re} et 2^e, 14 déc. 2001, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et Syndicat Sud Étudiants*, n° 229229, Rec., p. 648. **676**
- CE, prés. sect., 28 déc. 2001, *M. X.*, n° 228389. **1226**
- CE, 1^{re} et 2^e, 11 fév. 2002, *M. X.*, n° 216913. **1034**
- CE, 1^{re} et 2^e, 11 fév. 2002, *Mlle G.*, n° 226839, Rec., p. 31. **1086**
- CE, sect., 22 fév. 2002, *Dieng*, n° 224496, Rec., p. 54. 505; **1270**
- CE, 3^e et 8^e, 22 fév. 2002, *Senina*, n° 231414, Rec., tab., p. 773. **640**
- CE, 3^e et 8^e, 6 mars 2002, *Préfet du Bas-Rhin c. Zimmerman*, n° 226408, Rec., tab., p. 773. **910**
- CE, 7^e et 10^e, 8 mars 2002, *Gassama*, n° 224514, Rec., tab., p. 777. **637**
- CE, 7^e, 11 mars 2002, *Préfet de police c. Kartal*, n° 218091, Rec., p. 776. **564 ; 1282**
- CE, 1^{re} et 2^e, 15 mars 2002, *Ministre de l'Intérieur c. Benkhira*, n° 236539, Rec., tab., p. 773. **122 ; 759**
- CE, 1^{re} et 2^e, 10 avr. 2002, *Ministre de l'Intérieur c. Berhail*, n° 223461, Rec., tab., p. 772. **1149**
- CE, 3^e et 8^e, 10 avr. 2002, *Préfet du territoire de Belfort c. Bouaïssa*, n° 230672, Rec., tab., p. 776. **636**
- CE, 1^{re} et 2^e, 10 avr. 2002, *Lopez de la Calle Gauna*, n° 234005, Rec., p. 132. **909**
- CE, 1^{re} et 2^e, 3 mai 2002, *Abada*, n° 217261, Rec., tab., p. 767. **987**

- CE, 9^e et 10^e, 17 mai 2002, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mlle Pavlovic*, n° 231387, Rec., tab., p. 780. **1319**
- CE, 9^e et 10^e, 21 juin 2002, *Mlle Ilinca*, n° 219202, Rec., p. 224. **836**
- CE, 5^e et 7^e, 24 juin 2002, *Préfet de la Haute Garonne*, n° 215400, Rec., tab., p. 778. **637**
- CE, ass., 28 juin 2002, *Villemain*, n° 220361, Rec., p. 229. **680**
- CE, 1^{re} et 2^e, 28 juin 2002, *M. Milboud X.*, n° 241052. **166**
- CE, 5^e et 7^e, 12 juill. 2002, *M. et Mme Leniau*, n° 236125, Rec., p. 278. **419**
- CE, 1^{re} et 2^e, 29 juill. 2002, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et autres*, n° 231158, Rec., tab., p. 770. **676 ; 1152**
- CE, 4^e et 6^e, 29 juill. 2002, *Préfet du Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault*, n° 237832, Rec., tab., p. 774. **909 ; 1155**
- CE, 5^e, 6 sept. 2002, *M. X.*, n° 249386. **762**
- CE, 9^e et 10^e, 14 oct. 2002, *Yediayli*, n° 243938, Rec., tab., p. 777. **770**
- CE, 3^e et 8^e, 23 oct. 2002, *Préfet de police c. Mme Kathiravelu, épouse Ratnam*, n° 236568, Rec., p. 344. **1145**
- CE, ass., 6 nov. 2002, *Moon*, n° 194295, Rec., p. 380. **989**
- CE, 1^{re} et 2^e, 13 nov. 2002, *Camara*, n° 235902, Rec., p. 392. **997**
- CE, 9^e et 10^e, 25 nov. 2002, *Préfet du Val d'Oise c. Mlle Duman*, n° 239491, Rec., tab., p. 774. **1252**
- CE, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Aïssaoui*, n° 234211, Rec., tab., p. 768. **317**
- CE, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Mlle Bellout*, n° 236208, Rec., tab., p. 768. **317**
- CE, 5^e et 7^e, 27 nov. 2002, *Mlle Yonetsu*, n° 238982, Rec., tab., p. 768. **317**
- CE, 9^e, 29 nov. 2002, *Préfet de police c. Faked*, n° 244752. **1184**
- CE, prés. sect., 6 déc. 2002, *Préfet du Rhône c. Boudouraka*, n° 225110. **506**

- CE, 5^e et 7^e, 18 déc. 2002, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c. Büyükkocak*, n° 209366, Rec., tab., p. 774. **1217**
- CE, sect., 18 déc. 2002, *Mme Duwignères*, n° 233618, Rec., p. 463. **680**
- CE, 4^e et 6^e, 30 déc. 2002, *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, n° 234415, Rec., p. 487. **463**
- CE, 1^{re} et 2^e, 30 déc. 2002, *Préfet des Hauts-de-Seine*, n° 243113, Rec., p. 506. **852**
- CE, 1^{re} et 2^e, 12 fév. 2003, *Préfet de la Haute-Saône*, n° 248111, Rec., tab., p. 813. **1148**
- CE, 1^{re} et 2^e, 12 fév. 2003, *Centre hospitalier de Montfavet*, n° 249104, Rec., tab., p. 719. **322**
- CE, juge des référés, 14 fév. 2003, *Mlle Fatma Fouzi*, n° 254185, Rec., tab., p. 913. **366**
- CE, juge des référés, 28 fév. 2003, *Commune de Pertuis*, n° 254411, Rec., p. 68. **768**
- CE, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, Rec., p. 74. **871 ; 1001 ; 1009 ; 1012**
- CE, 1^{re} et 2^e, 2 mars 2003, *Zemeli*, n° 248353, Rec., tab., p. 814. **211**
- CE, 1^{re} et 2^e, 14 mars 2003, *Yang Chang Ming*, n° 229020, Rec., tab., p. 807. **1218**
- CE, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Sebbag*, n° 216909, Rec., tab., p. 809. **968**
- CE, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Ascone*, n° 235605, Rec., tab., p. 810. **968**
- CE, 4^e et 6^e, 19 mars 2003, *Babri*, n° 243658, Rec., tab., p. 810. **968**
- CE, juge des référés, 25 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c. M. et Mme Sulaimanov*, n° 255237, Rec., p. 146. **732**
- CE, 1^{re} et 2^e, 23 mai 2003, *M. Salah X.*, n° 244597. **166**
- CE, 9^e et 10^e, 2 juin 2003, *Moon*, n° 194295, Rec., tab., p. 806. **989**
- CE, 9^e, 6 juin 2003, *Préfet du Val-d'Oise*, n° 249557. **1173**

- CE, 1^{re} et 2^e, 18 juin 2003, *Anwarul*, n° 240290, Rec., tab., p. 804. **305**
- CE, 1^{re} et 2^e, 18 juin 2003, *Saiki*, n° 251299, Rec., tab., p. 803. **1096 ; 1118 ; 1125**
- CE, 1^{re} et 2^e, 23 juill. 2003, *Smaali*, n° 252930, Rec., tab., p. 815. **1086**
- CE, juge des référés, 29 juill. 2003, *Peqini*, n° 258900, Rec., p. 344. **743 ; 776**
- CE, 5^e et 7^e, 30 juill. 2003, *Association Gurekin et coordination des comités de soutien aux prisonniers politiques basques*, n° 237649, Rec., tab., p. 803. **636**
- CE, 1^{re} et 2^e, 30 juill. 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Benhamou*, n° 245346, Rec., tab., p. 810. **1164**
- CE, 7^e, 30 juill. 2003, *Préfet du Jura c. Mme Tezangj*, n° 250348, Rec., tab., p. 811. **1021 ; 1022**
- CE, 1^{re} et 2^e, 30 juill. 2003, *Djelida*, n° 256600, Rec., p. 362. **767**
- CE, 1^{re} et 2^e, 15 oct. 2003, *Ramon et Mme Shanmugasundaram*, n° 250921, Rec., tab., p. 805. **1156**
- CE, 5^e et 7^e, 17 oct. 2003, *Préfet du Vaucluse c. Kmet*, n° 247865, Rec., tab., p. 812. **1083**
- CE, sect., 17 oct. 2003, *Bouhsane*, n° 249183, Rec., p. 413. **1001 ; 1009**
- CE, prés. sect., 27 oct. 2003, *Dilli*, n° 254127, Rec., tab., p. 812. **720 ; 730**
- CE, 10^e, 21 nov. 2003, *Sakouchi*, n° 227248. **1289**
- CE, juge des référés, 25 nov. 2003, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c. Nikoghosyan*, n° 261913, Rec., tab., p. 927. **763**
- CE, 10^e, 26 nov. 2003, *M. X.*, n° 249672. **269**
- CE, 5^e et 7^e, 28 nov. 2003, *Mlle X.*, n° 249729. **309**
- CE, sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c. El Bahi*, n° 240267, Rec., p. 479. **1160 ; 1216**
- CE, prés. sect., 12 déc. 2003, *Djaleb*, n° 241225. **1152**

- CE, 3^e et 8^e, 17 déc. 2003, *GISTI*, n° 248238, Rec., tab., p. 802. **707**
- CE, juge des référés, 23 déc. 2003, *Boutaleb*, n° 262081. **782**
- CE, 1^{re} et 2^e, 30 déc. 2003, *GISTI*, n° 248288, Rec., tab., p. 807. **362**
- CE, prés. sect., 16 janv. 2004, *M. X.*, n° 255554. **1184**
- CE, 2^e et 7^e, 23 janv. 2004, *Koffi*, n° 257106, Rec., tab., p. 827. **763**
- CE, 2^e et 7^e, 4 fév. 2004, *Mme Boukhit*, n° 236413, Rec., tab., p. 720. **1008**
- CE, 10^e, 4 fév. 2004, *Mlle X.*, n° 244785. **309**
- CE, sect., 6 fév. 2004, *Mme Hallal*, n° 240560, Rec., p. 48. **1221**
- CE, 2^e et 7^e, 9 fév. 2004, *Préfet de police c. Dante*, n° 243514, Rec., tab., p. 725. **1152**
- CE, 2^e et 7^e, 9 fév. 2004, *Préfet de police c. Afif Chaouche*, n° 254913, Rec., tab., p. 727. **852**
- CE, sect., 27 fév. 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c. M. Abounkhila*, n° 252988, Rec., p. 93. **419**
- CE, 6^e, 3 mars 2004, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales*, n° 245574. **166**
- CE, 2^e et 7^e, 24 mars 2004, *M. et Mme Dra*, n° 220434. **1111**
- CE, 2^e et 7^e, 24 mars 2004, *Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité c. Mme B.*, n° 249369, Rec., p. 139. **1111**
- CE, 4^e et 5^e, 26 mars 2004, *Tabet*, n° 242238, Rec., tab., p. 723. **1165**
- CE, 2^e et 7^e, 9 avr. 2004, *Allam*, n° 236212, Rec., p. 165. **310 ; 1266**
- CE, 1^{re} et 6^e, 28 avr. 2004, *Préfet de la Haute-Garonne c. Briki*, n° 254093, Rec., tab., p. 722. **1232**
- CE, 2^e et 7^e, 30 avr. 2004, *Préfet de police c. Aich*, n° 252135, Rec., tab., p. 725. **1081**
- CE, 2^e et 7^e, 3 mai 2004, *Azdad*, n° 253589, Rec., tab., p. 723. **968**
- CE, juge des référés, 5 mai 2004, *M. X.*, n° 267082. **764**

- CE, 6^e, 7 mai 2004, *Mme X.*, n° 257551. **305**
- CE, juge des référés, 17 mai 2004, *M. X.*, n° 267427. **765**
- CE, 9^e et 10^e, avis, 9 juin 2004, *Met et Joseph*, n° 265661, Rec., tab., p. 726. **741**
- CE, 2^e et 7^e, 11 juin 2004, *Van Ommeren*, n° 233074, Rec., tab., p. 689. **960**
- CE, 2^e et 7^e, 11 juin 2004, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c. Kema Kema Beyoko*, n° 249473, Rec., tab., p. 722. **214**
- CE, 1^{re} et 6^e, 23 juin 2004, *Mme Kaya*, n° 246827, Rec., tab., p. 723. **1144**
- CE, 2^e et 7^e, 5 juill. 2004, *Mme Zampaligre épouse Poincinet*, n° 251773, Rec., tab., p. 720. **1008**
- CE, 2^e et 7^e, 5 juill. 2004, *Mme Nana Akua*, n° 254873, Rec., tab., p. 721. **1008**
- CE, prés. sect., 7 juill. 2004, *M. Toumi*, n° 261709. **1173**
- CE, 8^e, 28 juill. 2004, *Préfet de police*, n° 250680. **1159**
- CE, juge des référés, 9 août 2004, *Époux Yılmaz*, n° 270860, Rec., tab., p. 816. **307**
- CE, 2^e et 7^e, 15 sept. 2004, *Préfet de police c. Merad Boudia*, n° 244713, Rec., tab., p. 726. **392**
- CE, 2^e et 7^e, 15 sept. 2004, *Zeryouhi*, n° 259430, Rec., tab., p. 725. **1254**
- CE, juge des référés, 29 sept. 2004, *Préfet de la Marne*, n° 272552, Rec., tab., p. 815. **769**
- CE, 1^{re} et 6^e, 4 oct. 2004, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales*, n° 266948. **871**
- CE, 4^e et 5^e, 15 oct. 2004, *Feddal*, n° 253182, Rec., tab., p. 726. **1227**
- CE, 9^e et 10^e, 25 oct. 2004, *Yiadom Kwadwo*, n° 252392, Rec., p. 390. **1008**
- CE, 10^e, 27 oct. 2004, *M. Y.*, n° 234142. **270**

- CE, 1^{re} et 6^e, 5 nov. 2004, *Préfet de la Guadeloupe c. Tibo*, n° 255619, Rec., tab., p. 726. **355**
- CE, 5^e, 17 nov. 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales*, n° 259119. **123**
- CE, prés. sect., 29 déc. 2004, *M. X.*, n° 267763. **356**
- CE, juge des référés, 14 janv. 2005, *Mme Luzeyido Bondo*, n° 276123, Rec., tab., p. 915. **774**
- CE, prés. sect., 19 janv. 2005, *M. X.*, n° 266981. **135**
- CE, juge des référés, 8 fév. 2005, *M. Cergan*, n° 277219. **743 ; 776**
- CE, 7^e, 9 mars 2005, *Haddouch*, n° 242410. **1295**
- CE, 9^e et 10^e, 9 mars 2005, *Moinuddin*, n° 274509, Rec., tab., p. 921. **260 ; 784**
- CE, 9^e et 10^e, 16 mars 2005, *Mme A.*, n° 269313, Rec., p. 113. **1009**
- CE, ass., 18 mars 2005, *Battisti*, n° 273714, Rec., p. 114. **1098**
- CE, 3^e et 8^e, 4 avr. 2005, *Préfet du Bas-Rhin c. Guebgoub*, n° 257981, Rec., tab., p. 916. **1282**
- CE, 2^e et 7^e, 13 avr. 2005, *Amaan*, n° 268483, Rec., tab., p. 909. **1152**
- CE, 2^e et 7^e, 30 mai 2005, *Préfet du Val-de-Marne c. Mme Diarra*, n° 260364, Rec., tab., p. 914. **1158**
- CE, 2^e et 7^e, 30 mai 2005, *Kachetel*, n° 266110. **1287**
- CE, 3^e et 8^e, 29 juin 2005, *Mme Atmane*, n° 268896, Rec., tab., p. 914. **1146**
- CE, 3^e et 8^e, 29 juin 2005, *Charni*, n° 269125, Rec., tab., p. 913. **1217**
- CE, 10^e, 8 juill. 2005, *M. X.*, n° 246566. **1042**
- CE, 1^{re} et 6^e, 8 juill. 2005, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c. Mlle Bojang*, n° 265987, Rec., tab., p. 915. **1149**
- CE, prés. sect., 8 juill. 2005, *Préfet du Rhône*, n° 267664. **1158**
- CE, 9^e et 10^e, 27 juill. 2005, *Aloui*, n° 257290, Rec., tab., p. 915. **1152**
- CE, 3^e, 28 sept. 2005, *Préfet de police c. Mme Ngami*, n° 258262. **1173**

- CE, 2^e et 7^e, 12 oct. 2005, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et autres*, n° 273198, Rec., tab., p. 919. **230**
- CE, juge des référés, 26 oct. 2005, *Mme Petit-Apatout*, n° 285920, Rec., tab., p. 909. **1108**
- CE, 9^e et 10^e, 9 nov. 2005, *Altun*, n° 254882, Rec., p. 494. **1048**
- CE, sect., 18 nov. 2005, *Houlbreque*, n° 270075, Rec., p. 513. **312**
- CE, 2^e et 7^e, 23 nov. 2005, *Mme Onur*, n° 246924, Rec., tab., p. 909. **1154**
- CE, juge des référés, 24 nov. 2005, *Mounir Jeddi*, n° 286733, Rec., tab., p. 910. **307 ; 758**
- CE, 2^e, 28 nov. 2005, *Mme Mabbouli*, n° 272039, Rec., tab., p. 910. **310**
- CE, 7^e, 5 déc. 2005, *Kbelifa*, n° 266300. **1287**
- CE, 2^e et 7^e, 14 déc. 2005, *GISTI*, n° 254934. **1159**
- CE, prés. sect., 28 déc. 2005, *Préfet de police c. Gnali*, n° 275880. **1173**
- CE, 9^e et 10^e, 18 janv. 2006, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 255091, Rec., tab., p. 905. **1046**
- CE, 7^e, 23 janv. 2006, *Mme Issolah et M. et Mme Hazem*, n° 284700, Rec., tab., p. 894. **1011**
- CE, 3^e et 8^e, 25 janv. 2006, *Préfet de l'Isère c. Loucif*, n° 261433, Rec., tab., p. 899. **639**
- CE, 4^e et 5^e, 8 fév. 2006, *Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France*, n° 277258, Rec., p. 64. **1046**
- CE, 7^e, 10 fév. 2006, *Mme Oprea*, n° 273484, Rec., tab., p. 901. **397 ; 398**
- CE, 2^e et 7^e, 10 fév. 2006, *Kherroubi*, n° 284771, Rec., tab., p. 902. **1086**
- CE, 1^{re} et 6^e, 24 fév. 2006, *I.*, n° 257927, Rec., p. 88. **1152**
- CE, 2^e et 7^e, 13 mars 2006, *Ait Mbarek*, n° 269029, Rec., tab., p. 894. **425**
- CE, 2^e et 7^e, 13 mars 2006, *Préfet du Val-d'Oise*, n° 269793. **101**

- CE, 10^e, 26 mars 2006, *M. A.*, n° 269999, Rec. CRR, p. 17. **837**
- CE, 2^e et 7^e, 5 avr. 2006, *Groupement d'information et de soutien des immigrés et autres*, n° 284706, Rec., p. 186. **1025**
- CE, 9^e et 10^e, 7 avril 2006, *Préfet du Val-d'Oise c. Mme Eggley*, n° 274713, Rec., tab., p. 900. **1300**
- CE, 2^e et 7^e, 26 avr. 2006, *Marschalik*, n° 278730, Rec., p. 205. **373**
- CE, juge des référés, 11 mai 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mlle Issandja*, n° 293061, Rec., tab., p. 1019. **366 ; 785**
- CE, 2^e et 7^e, 24 mai 2006, *Mme El Kird, épouse Margailan*, n° 275087, Rec., tab., p. 898. **1146**
- CE, juge des référés, 6 juin 2006, *Mme Anfian et Mlle Hassani*, n° 294505, Rec., p. 279. **788**
- CE, 2^e et 7^e, 12 juin 2006, *GISTI et autres*, n° 282275, Rec., tab., p. 692. **357**
- CE, 9^e et 10^e, 20 juin 2006, *Krib*, n° 274751, Rec., tab., p. 901. **401**
- CE, juge des référés, 20 juill. 2006, *Ndobo Leng*, n° 294741, Rec., tab., p. 895. **307 ; 758**
- CE, 2^e et 7^e, 26 juill. 2006, *Otto*, n° 284513, Rec., tab., p. 902. **1138**
- CE, 2^e et 7^e, 2 oct. 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mme Kanoute, épouse Touré*, n° 288582, Rec., tab., p. 897. **782**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 11 oct. 2006, *M. et Mme Lamri*, n° 292969, Rec., p. 425. **640**
- CE, juge des référés, 12 oct. 2006, *Mme Moutoulet épouse Lapostolet*, n° 297416, Rec., tab., p. 864. **1011**
- CE, 2^e et 7^e, 3 nov. 2006, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Oujoura*, n° 291066, Rec., tab., p. 897. **761**
- CE, 10^e, 29 déc. 2006, *Zemouche*, n° 266156. **1287**
- CE, 1^{re} et 6^e, 10 janv. 2007, *Rennou*, n° 277418, Rec., p. 4. **1213**

- CE, 1^{re} et 6^e, 11 janv. 2007, *Mme Langer*, n° 289811, Rec., tab., p. 882. **317**
- CE, 9^e et 10^e, 12 janv. 2007, *Diallo*, n° 265932, Rec., p. 886. **1162**
- CE, 7^e, 17 janv. 2007, *Benkabla*, n° 286677. **1287**
- CE, 2^e et 7^e, 14 fév. 2007, *Hafed*, n° 281220, Rec., tab., p. 888. **1137**
- CE, 2^e et 7^e, 14 fév. 2007, *Aatalla*, n° 288454, Rec., tab., p. 888. **968 ; 1163**
- CE, 1^{re} et 6^e, 7 mars 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Aydin*, n° 290861, Rec., tab., p. 990. **721**
- CE, 1^{re} et 6^e, 7 mai 2007, *Mlle Adiepi*, n° 289827, Rec., tab., p. 884. **987**
- CE, juge des référés, 16 mai 2007, *Joseph*, n° 304966, Rec., tab., p. 666. **303**
- CE, 1^{re} et 6^e, 6 juin 2007, *Baghdali*, n° 292076, Rec., tab., p. 883. **1213**
- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Zhang*, n° 298802, Rec., tab., p. 888. **1092**
- CE, 10^e, 11 juin 2007, *M. B.*, n° 288358, Rec. CNDA, p. 24. **269 ; 270**
- CE, 2^e et 7^e, 15 juin 2007, *M. et Mme Djabeur Djezzar*, n° 289612, Rec., tab., p. 882. **1223**
- CE, 2^e et 7^e, 15 juin 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Baïbi*, n° 294881, Rec., tab., p. 991. **1173 ; 1193**
- CE, 2^e et 7^e, 9 juill. 2007, *Benammou*, n° 296575, Rec., tab., p. 883. **1008**
- CE, 2^e et 7^e, 11 juill. 2007, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 302040, Rec. tab., p. 638. **297**
- CE, juge des référés, 12 sept. 2007, *Benamara*, n° 309317, Rec., tab., p. 881. **122**
- CE, 4^e et 5^e, 14 sept. 2007, *Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c. Duda Mbengoni*, n° 291762, Rec., tab., p. 994. **1215**
- CE, 2^e et 7^e, 26 sept. 2007, *Benmessabel*, n° 301145, Rec., tab., p. 846. **1088 ; 1125**

- CE, 2^e et 7^e, avis, 19 oct. 2007, *Hammou et Benabdelhak*, n° 306821, Rec., p. 426. **911**
- CE, 2^e et 7^e, 26 oct. 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Mesbah*, n° 299680, Rec., tab., p. 991. **1132**
- CE, 2^e et 7^e, 29 oct. 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Bendiaoshvili*, n° 304411, Rec., tab., p. 889. **213**
- CE, sect., 9 nov. 2007, *Mme C.*, n° 261305, Rec., p. 443. **729 ; 1157**
- CE, 1^{re} et 6^e, 9 nov. 2007, *Mlle Kouadio*, n° 294281, Rec., tab., p. 883. **1109**
- CE, 2^e et 7^e, 16 nov. 2007, *Zurutuza Sarasola*, n° 300396, Rec., tab., p. 991. **1250**
- CE, 2^e et 7^e, 28 nov. 2007, *Towo Menjaden*, n° 305285, Rec., tab., p. 881. **771**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 28 nov. 2007, *Mme Zhu*, n° 307036, Rec., p. 454. **1137 ; 1233**
- CE, juge des référés, 5 déc. 2007, *Dao*, n° 310567, Rec., tab., p. 883. **1097**
- CE, ass. 14 déc. 2007, *Planchenault*, n° 290420, Rec., p. 474. **643**
- CE, ass., 14 déc. 2007, *Garde des sceaux ministre de la Justice c. Boussouar*, n° 290730, p. 495. **643**
- CE, ass., 14 déc. 2007, *Payet*, n° 306432, Rec., p. 498. **643**
- CE, juge des référés, 15 janv. 2008, *Savic*, n° 311775, Rec., tab., p. 765. **1152**
- CE, 2^e et 7^e, 13 fév. 2008, *Société Cardeo*, n° 292249, Rec., tab., p. 882. **314**
- CE, 2^e et 7^e, 13 fév. 2008, *Association Forum des réfugiés*, n° 295443, Rec., tab., p. 774. **1026**
- CE, 2^e et 7^e, 13 fév. 2008, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Antir*, n° 297518, AJDA, 2008, p. 1341. **1173**

- CE, 3^e et 8^e, 18 fév. 2008, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c. Bourakkadi Idrissi*, n° 306238, Rec., tab., p. 771. **762**
- CE, 2^e, 22 févr. 2008, *M. S.*, n° 303709, AJDA, 2008, p. 950. **1118**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 28 mars 2008, *Bouali*, n° 311893, Rec., p. 124. **362 ; 911**
- CE, 2^e et 7^e, 11 avr. 2008, *Erdogan et Mme Erdogan*, n° 304045, Rec., tab., p. 766. **1110**
- CE, 2^e et 7^e, 11 avr. 2008, *Mme El Kibel*, n° 305231, Rec., tab., p. 766. **1110 ; 1154**
- CE, 2^e et 7^e, 19 mai 2008, *Association SOS Racisme et Ligue des Droits de l'Homme et autres*, n° 301813, Rec., tab., p. 767. **681**
- CE, 2^e et 7^e, 27 juin 2008, *Mme Mabchour*, n° 286798, Rec., tab., p. 738. **957**
- CE, 2^e et 7^e, 2 juill. 2008, *Mouze-Amady*, n° 300446, Rec., p. 259. **90**
- CE, 1^{re} et 6^e, 18 juill. 2008, *Mme Boutiche*, n° 292006, Rec., p. 764. **1354**
- CE, 2^e et 7^e, 25 juill. 2008, *Dkbichi*, n° 308922, Rec., p. 767. **1158**
- CE, 2^e et 7^e, 30 juill. 2008, *M. et Mme Chermukhanov*, n° 313767, Rec., tab., p. 775. **705 ; 763 ; 782**
- CE, 9^e et 10^e, 7 août 2008, *Negba-Fonoda*, n° 289842, Rec., tab., p. 765. **1164**
- CE, juge des référés, 26 août 2008, *Razqa*, n° 319941, Rec., tab., p. 769. **1150**
- CE, juge des référés, 18 sept. 2008, *Benazineb*, n° 320384, Rec., tab., p. 766. **789**
- CE, 2^e et 7^e, 29 oct. 2008, *Powney*, n° 311800, Rec., tab., p. 773. **1086**
- CE, 9^e et 10^e, 10 déc. 2008, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Pogossyan*, n° 278227, Rec., tab., p. 774. **239**
- CE, 9^e et 10^e, 10 déc. 2008, *Islam*, n° 284159, Rec., tab., p. 776. **571**
- CE, 2^e, 18 déc. 2008, *Mlles A.*, n° 296370. **900**

- CE, juge des référés, 26 déc. 2008, *Diop*, n° 322158, Rec., tab., p. 764. **303**
- CE, 10^e, 9 janv. 2009, *M. A.*, n° 286395, Rec. CNDA, p. 63. **270**
- CE, 2^e et 7^e, 19 janv. 2009, *Cornea*, n° 317125, Rec., tab., p. 787. **1098**
- CE, juge des référés, 30 janv. 2009, *Benotsmane*, n° 324344, Rec., tab., p. 787. **760**
- CE, ass., 16 fév. 2009, *Société ATOM*, n° 274000, Rec., p. 25. **1311**
- CE, juge des référés, 13 mars 2009, *M. Léon Cyrus A.*, n° 325855. **122**
- CE, 1^{re} et 6^e, 23 mars 2009, *Marquardt*, n° 313519, Rec., tab., p. 792. **1310**
- CE, juge des référés, 23 mars 2009, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Gaghiév et Mme Gaghieva*, n° 325884, Rec., tab., p. 788. **785**
- CE, 9^e et 10^e, 27 mars 2009, *Benarab et Mme Kias*, n° 286886, Rec., p. 108. **1288 ; 1294**
- CE, juge des référés, 2 avr. 2009, *M. Rahman A.*, n° 325396. **901**
- CE, 10^e, 10 avr. 2009, *M. A.*, n° 294129, Rec. CNDA, p. 16. **826**
- CE, 10^e, 10 avr. 2009, *Mlle A.*, n° 304003, Rec. CNDA, p. 15. **837**
- CE, juge des référés, 10 avr. 2009, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c. Beddiaf*, n° 326863, Rec., tab., p. 781. **775**
- CE, 1^{re} et 6^e, 23 avr. 2009, *Aguemon*, n° 297638, Rec., tab., p. 785. **1133**
- CE, juge des référés, 27 avr. 2009, *Margaryan*, n° 326944. **744 ; 776**
- CE, 4^e et 5^e, 30 avr. 2009, *Mlle Kadi*, n° 311428, Rec., tab., p. 784. **1174 ; 1191**
- CE, 9^e et 10^e, 15 mai 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Gundogdu*, n° 288747, Rec., tab., p. 791. **1041**
- CE, 9^e et 10^e, 15 mai 2009, *Mlle Kona*, n° 292564, Rec., tab., p. 790. **1043 ; 1061**

- CE, 2^e et 7^e, 3 juin 2009, *CIMADE et autres*, n° 321841, Rec., p. 211. **357**
- CE, 1^{re} et 6^e, 10 juin 2009, *Mme Zheng*, n° 318898, Rec., tab., p. 783. **1091 ; 1165 ; 1311**
- CE, juge des référés, 30 juin 2009, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c. Beghal*, n° 328879, Rec., p. 240. **789**
- CE, 9^e et 10^e, 3 juill. 2009, *Thiam*, n° 291855, Rec., tab., p. 788. **254**
- CE, 9^e et 10^e, 3 juill. 2009, *M. A.*, n° 298575, Rec. CNDA, p. 135. **270**
- CE, 9^e et 10^e, 3 juill. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Baskarathas*, n° 320295, Rec., tab., p. 788. **829**
- CE, 10^e, 21 juill. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 306490, Rec. CNDA, p. 9. **845**
- CE, 10^e, 31 juill. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 305808, Rec. CNDA, p. 15. **825**
- CE, juge des référés, 17 sept. 2009, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Mlle Salah*, n° 331950, Rec., p. 354. **785**
- CE, 10^e, 30 sept. 2009, *Mme A.*, n° 310742. **1042**
- CE, juge des référés, 30 sept. 2009, *M. A.*, n° 332310. **787**
- CE, 9^e et 10^e, 16 oct. 2009, *Mme Habyarimana*, n° 311793, Rec., tab., p. 790. **1049 ; 1090**
- CE, 10^e, 4 déc. 2009, *M. A.*, n° 304386, Rec. CNDA, p. 9. **828**
- CE, 2^e et 7^e, 4 déc. 2009, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Hammou*, n° 324284, Rec., tab., p. 781. **353**
- CE, 9^e et 10^e, 9 déc. 2009, *Sekpon*, n° 305031, Rec., p. 496. **1108**
- CE, sect., 28 déc. 2009, *Mme Bondaa épouse Azzi*, n° 308231, Rec., p. 530. **1159**
- CE, 10^e, 30 déc. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 316069, Rec. CNDA, p. 14. **827**

- CE, juge des référés, 31 déc. 2009, *Mme Djamaldaeva épouse Souleymanova et Souleymanov*, n° 334865, Rec., tab., p. 789. **785**
- CE, juge des référés, 11 janv. 2010, *M. et Mme A.*, n° 335277. **787**
- CE, 3^e et 8^e, 13 janv. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Rostas*, n° 316488, Rec., tab., p. 806. **910**
- CE, 10^e, 17 fév. 2010, *M. Nassur*, n° 324520. **553**
- CE, juge des référés, 1^{er} mars 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 336857. **787**
- CE, juge des référés, 4 mars 2010, *Mme Soignet et Mlle Belezou*, n° 336700, Rec., tab., p. 900. **789**
- CE, juge des référés, 11 mars 2010, *Niombo*, n° 336326, Rec., tab., p. 766. **96**
- CE, 4^e et 5^e, 17 mars 2010, *Larkhavi*, n° 332585, Rec., tab., p. 639. **763**
- CE, 1^{re} et 6^e, avis, 22 mars 2010, *Djilali Saou*, n° 333679, Rec., p. 83. **988**
- CE, sect., 7 avr. 2010, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 301640, Rec., p. 96. **1175 ; 1178**
- CE, sect., 7 avr. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 316625, Rec., p. 94. **1175 ; 1178**
- CE, 9^e et 10^e, 7 avr. 2010, *H.. A.. et Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 319840, Rec. p. 99. **270**
- CE, 2^e, 16 avr. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*, n° 316575. **1174**
- CE, 1^{re} et 6^e, 16 avr. 2010, *Dieng*, n° 318726, Rec., p. 122. **1094**
- CE, 1^{re} et 6^e, 16 avr. 2010, *Yildirim*, n° 324782, Rec., p. 766. **1154 ; 1155**
- CE, 3^e et 8^e, 5 mai 2010, *Boukhelfiouene*, n° 316140, Rec., p. 149. **642**
- CE, juge des référés, 10 mai 2010, *M. A.*, n° 337874. **307**

- CE, juge des référés, 20 mai 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. M. et Mme Othman*, n° 339478, Rec., tab., p. 639. **787**
- CE, 2^e et 7^e, 25 mai 2010, *Ait Baloua*, n° 320116, Rec., tab., p. 803. **1285**
- CE, 2^e et 7^e, 25 mai 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Mme Methari*, n° 327922, Rec., tab., p. 767. **1211**
- CE, 9^e et 10^e, 14 juin 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. A...*, n° 323669, Rec., p. 204. **271**
- CE, 2^e et 7^e, 18 juin 2010, *Sefta*, n° 332916, Rec., tab., p. 807. **122 ; 214**
- CE, 10^e, 25 juin 2010, *Mme A.*, n° 322864, Rec. CNDA, p. 158. **828**
- CE, sect., 16 juill. 2010, *Colomb*, n° 294239, Rec., p. 298. **842**
- CE, 6^e, 16 juill. 2010, *M. A.*, n° 319960. **1178**
- CE, 2^e et 7^e, 19 juill. 2010, *Dinkel*, n° 331013, Rec., tab., p. 767. **1210**
- CE, 9^e et 10^e, 23 juill. 2010, *Amnesty International*, n° 336034. **1026**
- CE, juge des référés, 13 août 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. Nzuzi*, n° 342330, Rec., p. 640. **785**
- CE, 6^e, 6 oct. 2010, *M. A.*, n° 332334. **901**
- CE, 1^{re} et 6^e, 22 oct. 2010, *Mme Fournel*, n° 321645, Rec., tab., p. 800. **1108**
- CE, 4^e et 5^e, 22 oct. 2010, *Thiver*, n° 339363, Rec., tab., p. 893. **355**
- CE, juge des référés, 27 oct. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. M. et Mme Veseli*, n° 343898, Rec., tab., p. 641. **785 ; 786**
- CE, juge des référés, 28 oct. 2010, *Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c. M. et Mme Youssoufov*, n° 343893, Rec., tab., p. 641. **786**

- CE, juge des référés, 19 nov. 2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Panokbeel*, n° 344286, Rec., p. 446. **786**
- CE, juge des référés, 22 nov. 2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Sonko*, n° 344373, Rec., tab., p. 641. **786**
- CE, 10^e, 24 nov. 2010, *Ministre de l'Intérieur c. Époux Korkmaz*, n° 310885. **686**
- CE, 10^e, 24 nov. 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 327957, Rec., CNDA, p. 162. **843**
- CE, 10^e, 24 nov. 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 330164, Rec. CNDA, p. 190. **816**
- CE, juge des référés, 24 nov. 2010, *Eddomairi*, n° 344411, Rec., tab., p. 454. **442**
- CE, 2^e et 7^e, 1^{er} déc. 2010, *Mme Foutik*, n° 332663, Rec., p. 467. **1353**
- CE, 4^e et 5^e, 3 déc. 2010, *Sananes*, n° 322677, Rec., tab., p. 913. **842**
- CE, 2^e et 7^e, 3 déc. 2010, *Mme Suder*, n° 334683, Rec., tab., p. 808. **1140**
- CE, 2^e et 7^e, 3 déc. 2010, *Lowe*, n° 337058, Rec., tab., p. 766. **995**
- CE, 10^e, 17 déc. 2010, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 336953, Rec. CNDA, p. 32. **827**
- CE, 1^{re} et 6^e, 30 déc. 2010, *Sabnoune*, n° 335170, Rec., p. 555. **1020**
- CE, 2^e et 7^e, 19 janv. 2011, *Maçroui*, n° 332635, Rec., p. 10. **641**
- CE, juge des référés, 25 janv. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Chakraborty*, n° 345800, Rec., p. 14. **786**
- CE, 9^e et 10^e, 26 janv. 2011, *H.*, n° 312833, Rec., p. 16. **269**
- CE, 5^e, 11 fév. 2011, *M. A.*, n° 326981. **1174**
- CE, 4^e, 16 fév. 2011, *Mme A.*, n° 329450. **1178**
- CE, 2^e et 7^e, 16 fév. 2011, *Arabat-Ziane*, n° 335361, Rec., tab., p. 964. **1139**

- CE, 9^e et 10^e, 14 mars 2011, *A...*, n° 329909, Rec., p. 83. **832**
- CE, juge des référés, 21 mars 2011, *Mme Aboubakarova*, n° 347232, Rec., tab., p. 782. **733**
- CE, 2^e et 7^e, 1^{er} juin 2011, *B...*, n° 337992, Rec., p. 265. **871**
- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2011, *Gamraoui et Mme Guesmi*, n° 322494, Rec., tab., p. 961. **898 ; 1294**
- CE, juge des référés, 27 juin 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Lassoued*, n° 350207, Rec., tab., p. 960. **122**
- CE, sect., 11 juill. 2011, *Société d'équipement du département de Maine-et-Loire Sodemel et ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, n° 320735, Rec., p. 346. **1229**
- CE, 7^e, 11 juill. 2011, *M. A.*, n° 334634. **1178**
- CE, 9^e et 10^e, 18 juill. 2011, *Fathi*, n° 343901, Rec., p. 366. **365**
- CE, juge des référés, 13 sept. 2011, *La Cimade*, n° 352155. **581**
- CE, 9^e et 10^e, 21 oct. 2011, *Sylla*, n° 336576, Rec., tab., p. 784. **829**
- CE, 2^e et 7^e, 9 nov. 2011, *Roopchan*, n° 346700, Rec., tab., p. 963. **771**
- CE, 2^e et 7^e, 9 nov. 2011, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 348773, Rec., tab., p. 963. **681**
- CE, 2^e et 7^e, 14 nov. 2011, *Ucar*, n° 345258, Rec., tab., p. 964. **1086**
- CE, 2^e et 7^e, 18 nov. 2011, *Association avocats pour la défense du droit des étrangers et autres*, n° 335532, Rec., p. 568. **134 ; 581**
- CE, 2^e et 7^e, 18 nov. 2011, *Ligue d'escrime du Languedoc-Roussillon*, n° 343117, Rec., tab., p. 1087. **284**
- CE, 2^e et 7^e, 28 nov. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, n° 343248, Rec., p. 592. **118 ; 244 ; 359**
- CE, 10^e, 14 déc. 2011, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 334670, Rec. CNDA, p. 159. **815**

- CE, 1^{re} et 6^e, 23 déc. 2011, *Mme Benfrid et Aridj*, n° 328213, Rec., p. 670. **97**
- CE, ass., 23 déc. 2011, *Danthony et autres*, n° 335033, Rec., p. 649. **1356**
- CE, 2^e et 7^e, 30 déc. 2011, *Bachurin*, n° 347624, Rec., p. 678. **253**
- CE, 2^e et 7^e, 3 fév. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. N...*, n° 353952, Rec., p. 16. **1011**
- CE, 2^e, 8 fév. 2012, *B...*, n° 337992. **870**
- CE, juge des référés, 8 fév. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. K...*, n° 355884, Rec., p. 29. **720**
- CE, 9^e et 10^e, 20 fév. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Mlle Anyanwu*, n° 353150, Rec., tab., p. 585. **771**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} mars 2012, *Calixte*, n° 355133, Rec., tab., p. 796. **1283**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 2 mars 2012, *Labouel*, n° 355208, Rec., tab., p. 793. **988**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 12 mars 2012, *Harounur*, n° 354165, Rec., p. 83. **910 ; 1023 ; 1106**
- CE, 9^e et 10^e, 26 mars 2012, *Action syndicale libre OFPRA, association des avocats ELENA France, association avocats pour la défense des droits des étrangers, association Forum Réfugiés, association France Terre d'Asile, la CIMADE*, n° 349174, Rec., tab., p. 584. **1026**
- CE, 10^e, 7 mai 2012, *Kanapathipillai*, n° 341219. **825**
- CE, 10^e, 7 mai 2012, *Sukithas*, n° 341260. **825**
- CE, 2^e et 7^e, 23 mai 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 352534, Rec., tab., p. 792. **992**
- CE, 9^e et 10^e, 30 mai 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Adam*, n° 355594, Rec., tab., p. 589. **260**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 4 juin 2012, *Ghevondyan*, n° 356505, Rec., tab., p. 797. **1085**

- CE, 1^{re} et 6^e, 6 juin 2012, *Société RD machines-outils*, n° 342328, Rec., p. 241. **828**
- CE, 1^{re} et 6^e, 20 juin 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Mme Ketsopa*, n° 346073, Rec., tab., p. 797. **1302**
- CE, 2^e et 7^e, 22 juin 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 352388, Rec., tab., p. 797. **397 ; 404**
- CE, 4^e et 5^e, 4 juill. 2012, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 338829. **567**
- CE, juge des référés, 19 juill. 2012, *Todorovic*, n° 361143. **744 ; 776**
- CE, 2^e et 7^e, 23 juill. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Mme Adibekova et Galistian*, n° 349581, Rec., tab., p. 797. **1093**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 23 juill. 2012, *Zhang*, n° 359496, Rec., tab., p. 798. **910 ; 985**
- CE, 9^e et 10^e, 27 juill. 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. A...*, n° 323669, Rec. CNDA, p. 59. **271**
- CE, 9^e et 10^e, 27 juill. 2012, *M...*, n° 349824, Rec., p. 315. **866**
- CE, 2^e, 3 oct. 2012, *M. B.*, n° 348758. **1178 ; 1193**
- CE, 2^e et 7^e, 17 oct. 2012, *Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale et la CIMADE*, n° 353576, Rec., tab., p. 586. **681**
- CE, 9^e et 10^e, 22 oct. 2012, *Martazanov*, n° 328265, Rec., p. 367. **858**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 29 octobre 2012, *Ayari*, n° 360584, Rec., p. 370. **475**
- CE, 2^e et 7^e, 7 nov. 2012, *Toure*, n° 350355, Rec., tab., p. 590. **571**
- CE, 9^e et 10^e, avis, 12 nov. 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Ibrahim*, n° 355134, Rec., p. 375. **264**
- CE, 9^e et 10^e, avis, 12 nov. 2012, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mlle Divengele*, n° 355135. **264**
- CE, 2^e et 7^e, 26 nov. 2012, *Abmed*, n° 349827, Rec., tab., p. 797. **1232 ; 1240**

- CE, juge des référés, 13 déc. 2012, *Rush*, n° 364181. **744 ; 776**
- CE, sect., 18 janv. 2013, *Association SOS Racisme*, n° 328230, Rec., p. 1. **707**
- CE, 1^{re} et 6^e, 30 janv. 2013, *Syndicat de la magistrature*, n° 354407, Rec., tab., p. 629. **681**
- CE, 1^{re} et 6^e, 13 fév. 2013, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Belqadi*, n° 349738, Rec., tab., p. 634. **912**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 13 fév. 2013, *Sari*, n° 363533, Rec., tab., p. 638. **911**
- CE, 9^e et 10^e, 22 fév. 2013, *Martin et Madame Dadsy épouse Martin*, n° 330211, Rec., tab., p. 631. **1108**
- CE, 2^e et 7^e, 4 mars 2013, *Association Elena et autres*, n° 356490. **1026**
- CE, 2^e et 7^e, 29 avr. 2013, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, n° 357848. **487**
- CE, 1^{re} et 6^e, 15 mai 2013, *M. Lai*, n° 344716, Rec., tab., p. 634. **1165**
- CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2013, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Habyarimana*, n° 366219, Rec., tab., p. 636. **1009**
- CE, sect., 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, n° 352427, Rec., p. 167. **538**
- CE, sect., 25 juill. 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mme E...*, n° 350661, Rec., p. 224. **704**
- CE, juge des référés, 30 août 2013, *Monteiro Pina Vieira*, n° 371526. **744 ; 776**
- CE, 2^e et 7^e, 7 oct. 2013, *Ministre de l'Intérieur c. M. et Mme Ousbaa*, n° 360972, Rec., tab., p. 631. **1294**
- CE, 2^e et 7^e, 10 oct. 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Yarici*, n° 362798, Rec., p. 254. **1320 ; 1322**
- CE, 2^e et 7^e, 27 nov. 2013, *M. Kongacian*, n° 363388, Rec., tab., p. 449. **575 ; 837 ; 1044**
- CE, 2^e et 7^e, 27 nov. 2013, *M. Aberkane*, n° 365587, Rec., p. 304. **957**

- CE, 9^e et 10^e, 6 déc. 2013, *M. Ajeti et autres*, n° 357351, Rec., tab., p. 447. **572**
- CE, 1^{re} et 6^e, 6 déc. 2013, *Ministre de l'Intérieur c. M. Ndong*, n° 362324, Rec., tab., p. 631. **988**
- CE, 9^e et 10^e, 30 déc. 2013, *La Cimade*, n° 350193, Rec., tab., p. 443. **681**
- CE, 1^{re} et 6^e, 30 déc. 2013, *M. Djenka*, n° 359144, Rec., tab., p. 634. **1192 ; 1193**
- CE, sect., 30 déc. 2013, *M. Bashardost*, n° 367533, Rec., p. 364. **476 ; 772**
- CE, sect., avis, 30 déc. 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, Rec., p. 342. **721 ; 1225 ; 1236**
- CE, 2^e et 7^e, 31 janv. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Nassiri*, n° 367306, Rec., tab., p. 698. **988 ; 1219**
- CE, 2^e et 7^e, 12 fév. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Diarra Barrane*, n° 365644, Rec., p. 30. **172 ; 1002 ; 1012**
- CE, 2^e et 7^e, 5 mars 2014, *Mme A.*, n° 367252. **1038**
- CE, 9^e et 10^e, 12 mars 2014, *M. Kraloua*, n° 350646, Rec., tab., p. 700. **912 ; 1178**
- CE, 2^e et 7^e, 28 avr. 2014, *M. Ikeni*, n° 372679, Rec., p. 122. **959**
- CE, 9^e et 10^e, 26 mai 2014, *M. Gao*, n° 344265, Rec., p. 141. **98 ; 1044 ; 1320**
- CE, 2^e et 7^e, 18 juin 2014, *Mme Bochorishvili et M. Merkviladze*, n° 367725, Rec., tab., p. 526. **842**
- CE, juge des référés, 19 juin 2014, *Belka*, n° 381358. **744 ; 776**
- CE, 9^e et 10^e, 25 juin 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Amriev*, n° 349241, Rec., tab., p. 704. **721**
- CE, 9^e et 10^e, 9 juill. 2014, *M. Faiẓi*, n° 360162, Rec., tab., p. 526. **571**
- CE, 9^e et 10^e, 9 juill. 2014, *M. Sanmugarasa*, n° 366578, Rec., tab., p. 526. **226 ; 569**

- CE, 9^e et 10^e, 30 juill. 2014, *La Cimade*, n° 375430, Rec., p. 252. **702**
- CE, 4^e et 5^e, 19 sept. 2014, *M. Jousselin*, n° 364385, p. 272. **685**
- CE, 2^e et 7^e, 26 sept. 2014, *Mme El Boukbari*, n° 366041, Rec., tab., p. 699. **1146**
- CE, sect., 1^{er} oct. 2014, *M. Erden*, n° 349560, Rec., p. 288. **861**
- CE, 4^e et 5^e, 1^{er} oct. 2014, *Mme D...*, n° 365054, Rec., p. 297. **1010**
- CE, 2^e et 7^e, 6 oct. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. M. Duraki*, n° 381573, Rec., tab., p. 704. **475 ; 773**
- CE, 2^e et 7^e, 8 oct. 2014, *Ministre de l'Intérieur c. Société CIGAL*, n° 375254, Rec., tab., p. 697. **646**
- CE, 2^e et 7^e, 10 oct. 2014, *Association Elena et autres et Association Forum Réfugiés – Così*, n° 375474, Rec., tab., p. 523. **1026 ; 1028**
- CE, 3^e et 8^e, 15 oct. 2014, *Société Geciotel*, n° 365074, Rec., p. 310. **538**
- CE, 10^e, 15 oct. 2014, *M. K.*, n° 369178, Rec. CNDA, p. 119. **859**
- CE, 1^{re} et 6^e, 17 oct. 2014, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. M. Barkaoui*, n° 358767, Rec., tab., p. 703. **1164**
- CE, 1^{re} et 6^e, 17 oct. 2014, *M. Mbilia-Andulu*, n° 365325, Rec., tab., p. 703. **167 ; 172 ; 1340**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 29 déc. 2014, *M. S...*, n° 382898, Rec., p. 412. **513**
- CE, 9^e et 10^e, 30 déc. 2014, *M. Kisikyol*, n° 371502, Rec., tab., p. 525. **820 ; 822 ; 1256**
- CE, juge des référés, 9 janv. 2015, *Mme Mboussini*, n° 386865, Rec., tab., p. 709. **1244**
- CE, sect., 4 fév. 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Cortes Ortiz*, n° 383267, Rec., p. 17. **687**
- CE, 2^e et 7^e, 27 fév. 2015, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Zeqiri*, n° 380489, Rec., tab., p. 661. **1327**
- CE, juge des référés, 4 mars 2015, *M. Diallo*, n° 388180, Rec., p. 79. **734**

- CE, 2^e, 23 mars 2015, *Ministre de l'Intérieur*, n° 384143. **692**
- CE, 1^{re} et 6^e, 30 mars 2015, *M. Ghegnagni Diecko*, n° 369381, Rec., tab., p. 710. **404**
- CE, 2^e et 7^e, 1^{er} avril 2015, *M. Eloku Mboyo*, n° 377318, Rec., tab., p. 817. **538**
- CE, 9^e et 10^e, 10 avr. 2015, *M. Balasingam*, n° 372864, Rec., tab., p. 661. **884 ; 1320**
- CE, 1^{re} et 6^e, 17 avr. 2015, *Mme Hamouchi*, n° 372195, Rec., p. 153. **910**
- CE, 2^e, 4 mai 2015, *Mme A.*, n° 380470. **692**
- CE, juge des référés, 7 mai 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Ould Braham*, n° 389959, Rec., tab., p. 708. **1185**
- CE, 2^e et 7^e, 11 mai 2015, *M. B.*, n° 383664. **1123 ; 1313**
- CE, 2^e et 7^e, 11 mai 2015, *M. et Mme Nrecaj*, n° 384957, Rec., tab., p. 603. **796**
- CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Ouda*, n° 375423, Rec., tab., p. 708. **912**
- CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 376783, Rec. CNDA, p. 71. **820 ; 821**
- CE, 2^e et 7^e, 5 juin 2015, *M. Diaby*, n° 386007, Rec., tab., p. 712. **211 ; 1340**
- CE, juge des référés, 11 juin 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Khizaneishvili*, n° 390704, Rec., tab., p. 710. **774**
- CE, 2^e et 7^e, 1^{er} juill. 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Sunbul*, n° 386288, Rec., tab., p. 560. **726**
- CE, juge des référés, 9 juill. 2015, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alkak*, n° 391392, Rec., tab., p. 558. **692**
- CE, 9^e et 10^e, 22 juillet 2015, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et autres*, n° 381550, Rec., tab., p. 711. **771**
- CE, 2^e et 7^e, 9 oct. 2015, *M. Rubenyan*, n° 390479, Rec., tab., p. 712. **1098**

- CE, 10^e, 4 nov. 2015, *M. et Mme A.*, n° 385188, Rec. CNDA, p. 72. **828 ; 837**
- CE, 9^e et 10^e, 9 nov. 2015, *M. Arslanaliyev*, n° 381171, Rec., tab., p. 559. **704**
- CE, 2^e et 7^e, 9 déc., 2015, *M. Aliov*, n° 385927, Rec., tab., p. 712. **1098**
- CE, 6^e, 23 déc. 2015, *Ministre de l'Intérieur*, n° 389021. **692**
- CE, 9^e et 10^e, 10 fév. 2016, *M. Intbirakumaran*, n° 373529, Rec., tab., p. 645. **864**
- CE, 2^e, 4 mars 2016, *Mme A.*, n° 390418. **571**
- CE, 9^e et 10^e, 7 mars 2016, *M. Ahmed Mohamud*, n° 379971, Rec., tab., p. 794. **123**
- CE, juge des référés, 8 mars 2016, *Mme Larhouati*, n° 397206, Rec., tab., p. 792. **773 ; 774 ; 1303**
- CE, 10^e, 9 mars 2016, *Ministre de l'Intérieur*, n° 387857. **692**
- CE, ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n° 368082, Rec., p. 76. **682**
- CE, ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, n° 390023, Rec., p. 88. **682**
- CE, juge des référés, 15 avr. 2016, *M. Kalali*, n° 398550, Rec., tab., p. 794. **123**
- CE, 2^e et 7^e, 11 mai 2016, MM. Zahti, n° 389399, Rec., tab., p. 754. **1037**
- CE, 2^e et 7^e, 11 mai 2016, *M. Kalashyan et autres*, n° 390351, Rec., tab., p. 648. **833 ; 1335**
- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, Rec., p. 231. **871 ; 1088 ; 1119 ; 1127 ; 1313**
- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. A.*, n° 394350. **1119 ; 1127**
- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. E.*, n° 394352. **1119 ; 1127**
- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. G.*, n° 394354. **1119 ; 1127**

- CE, 2^e et 7^e, 8 juin 2016, *M. C.*, n° 394356. **1119 ; 1127**
- CE, 10^e, 17 juin 2016, *M. B.*, n° 391534. **1043**
- CE, 2^e et 7^e, 30 juin 2016, *Mme Raoufi*, n° 387959, Rec., p. 269. **1024**
- CE, 2^e et 7^e, 30 juin 2016, *Mme Benbarrat*, n° 391489, Rec., tab., p. 790. **1146**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 22 juill. 2016, *M. Debouza*, n° 398374, Rec., tab., p. 793. **420**
- CE, 9^e et 10^e, 27 juill. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Mubiligi*, n° 386797, Rec., tab., p. 645. **862**
- CE, 8^e, 17 oct. 2016, *M. A.*, n° 391118, Rec. CNDA, p. 159. **829 ; 842**
- CE, 8^e, 17 oct. 2016, *Mme A.*, n° 393852, Rec. CNDA, p. 167. **884**
- CE, 9^e et 10^e, 21 oct. 2016, *M. B.*, n° 390007, Rec. CNDA, p. 165. **572 ; 833**
- CE, 9^e et 10^e, 9 nov. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 388830, Rec., p. 465. **1050**
- CE, 9^e et 10^e, 9 nov. 2016, *M. et Mme Koudozov*, n° 392593, Rec., tab., p. 648. **713 ; 829**
- CE, 9^e et 10^e, 28 nov. 2016, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Bozkurt*, n° 389733, Rec., tab., p. 647. **170**
- CE, 8^e, 30 nov. 2016, *M. B.*, n° 388766, Rec. CNDA, p. 166. **827**
- CE, 2^e et 7^e, 9 déc. 2016, *Société Foncière Europe*, n° 391840, Rec., tab., p. 816. **286**
- CE, sect., 9 déc. 2016, *M. Ablyazov*, n° 394399, Rec., p. 550. **977**
- CE, 8^e, 23 déc. 2016, *Mme N.*, n° 392517, Rec., CNDA, p. 153. **358**
- CE, 8^e, 23 déc. 2016, *Mme A...C...*, n° 394106, Rec. CNDA, p. 34. **1327**
- CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Chergni*, n° 403971, Rec., tab., p. 647. **262**
- CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Y...*, n° 403972. **262**
- CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. M...*, n° 403973. **262**

- CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. D...*, n° 403974. **262**
- CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Elobid*, n° 403975, Rec., tab., p. 647. **262**
- CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. Karakaya*, n° 403976, Rec., tab., p. 647. **238**
- CE, 2^e et 7^e, 23 déc. 2016, *M. F...*, n° 404169. **262**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 30 déc. 2016, *M. Bourani*, n° 404383, Rec., tab., p. 791. **1238**
- CE, 2^e et 7^e, 30 janv. 2017, *M. Kastriot G...*, n° 394172, Rec., p. 16. **253**
- CE, 2^e et 7^e, 30 janv. 2017, *M. Aleksander G...*, n° 394173, Rec., p. 26. **253**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 15 mars 2017, *Préfet de la Loire-Atlantique c. Mme B... et M. C...*, n° 405586, Rec., p. 90. **1089**
- CE, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *M. et Mme C.*, n° 404934. **798**
- CE, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur c. M. et Mme G...*, n° 405164, Rec., p. 132. **798 ; 800**
- CE, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 405165. **798 ; 800**
- CE, 2^e et 7^e, 21 avr. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 406065. **798 ; 800**
- CE, 2^e, 5 mai 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 399747, Rec. CNDA, p. 180. **830**
- CE, 9^e et 10^e, 7 juin 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 396261, Rec., tab., p. 475. **1052**
- CE, 9^e et 10^e, 7 juin 2017, *Société Margo Cinéma*, n° 404480, Rec., tab., p. 732. **1276**
- CE, juge des référés, 13 juin 2017, *Mme Okunbor*, n° 410812, Rec., tab., p. 634. **250**
- CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 389868, Rec., tab., p. 475. **872**
- CE, 10^e, 21 juin 2017, *M. A.*, n° 399704, Rec. CNDA, p. 181. **884**
- CE, 10^e, 21 juin 2017, *M. A.*, n° 400593, Rec. CNDA, p. 189. **753**

- CE, 2^e et 7^e, 22 juin 2017, *M. Hamza*, n° 400366, Rec., tab., p. 478. **1323**
- CE, 10^e, 10 juill. 2017, *M. B...A...*, n° 400593, Rec. CNDA, p. 176. **859**
- CE, 2^e, 12 juill. 2017, *Ministre de l'Intérieur*, n° 406170. **800**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 12 juill. 2017, *Mme Nishori*, n° 410186, Rec., tab., p. 631. **404**
- CE, 9^e et 10^e, 19 juill. 2017, *M. Nyaminani*, n° 400387, Rec., tab., p. 477. **840**
- CE, 2^e, 19 juill. 2017, *Mme B.*, n° 401870, Rec. CNDA, p. 98. **828**
- CE, 2^e et 7^e, 19 juill. 2017, *M. Benali*, n° 405897, Rec., tab., p. 602. **1131**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 19 juill. 2017, *Mme Toskic*, n° 408902, Rec., p. 262. **467 ; 469 ; 1239**
- CE, 2^e et 7^e, 16 oct. 2017, *M. Khodadad et Mme Azizji*, n° 408374, Rec., p. 316. **692**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 16 oct. 2017, *M. Akanbi*, n° 411169, Rec., tab., p. 633. **355 ; 404**
- CE, juge des référés, 16 oct. 2017, *Département de Meurthe-et-Moselle*, n° 414872. **901**
- CE, 2^e, 6 nov. 2017, *Mme B.*, n° 402912, Rec. CNDA, p. 187. **833**
- CE, juge des référés, 8 nov. 2017, *M. Steven*, n° 415178, Rec., tab., p. 470. **734**
- CE, 10^e, 24 nov. 2017, *Mme B.*, n° 407214, Rec. CNDA, p. 189. **884**
- CE, 2^e et 7^e, 4 déc. 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 403454, Rec., tab., p. 475. **1051**
- CE, 2^e et 7^e, 28 déc. 2017, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Mokwakola*, n° 404756, Rec., tab., p. 476. **1335**
- CE, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Drame*, n° 410449, Rec., tab., p. 568. **263**
- CE, 2^e et 7^e, 17 janv. 2018, *M. Oukeriz*, n° 412292, Rec., tab., p. 568. **263**

- CE, 9^e et 10^e, 26 janv. 2018, *M. et Mme M...*, n° 397611, Rec., p. 6. **523**
- CE, 9^e et 10^e, 26 janv. 2018, *Mme A.*, n° 408256, Rec. CNDA, p. 238. **98**
- CE, 9^e et 10^e, 5 mars 2018, *La CIMADE*, n° 405474, Rec., tab., p. 563. **681**
- CE, 3^e et 8^e, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays ajaccien*, n° 401386, Rec., tab., p. 532. **368**
- CE, 3^e et 8^e, 9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonnais*, n° 405355, Rec., tab., p. 533. **369**
- CE, 10^e, 9 mars 2018, *M. Diomande*, n° 411892, Rec., tab., p. 569. **405**
- CE, 2^e et 7^e, 14 mars 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 416737. **453**
- CE, 9^e et 10^e, 11 avr. 2018, *M. Kaya*, n° 402242, Rec., tab., p. 567. **1051**
- CE, 9^e et 10^e, 11 avr. 2018, *M. Ahmad*, n° 410897, Rec., p. 112. **1051 ; 1052**
- CE, 2^e et 7^e, 11 avr. 2018, *Mme Bekadi*, n° 412462, Rec., tab., p. 683. **957**
- CE, 10^e, 11 avr. 2018, *M. B.*, n° 412514, Rec. CNDA, p. 243. **1323**
- CE, 10^e, 11 avr. 2018, *M. A.*, n° 412933, Rec. CNDA, p. 237. **884**
- CE, 1^{re} et 4^e, 26 avr. 2018, *M. Magomadov*, n° 415313, Rec., tab., p. 565. **247**
- CE, ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, Rec., p. 187. **1231**
- CE, 10^e, 7 juin 2018, *M. A...B...*, n° 414389, Rec. CNDA, p. 226. **903**
- CE, 10^e, 7 juin 2018, *M. A.*, n° 414708, Rec. CNDA, p. 16. **1322 ; 1323**
- CE, 10^e, 21 juin 2018, *M. et Mme A.*, n° 413978, Rec. CNDA, p. 236. **884**
- CE, 3^e et 8^e, 26 juill. 2018, *Association Sukyo Mabikari France*, n° 403389, Rec., tab., p. 841. **538**

- CE, 6^e, 16 août 2018, *Association Avocats pour la défense des droits des étrangers*, n° 406424. **404**
- CE, 5^e et 6^e, 24 sept. 2018, *Mme K... et M. T...*, n° 420708, Rec., p. 336. **734**
- CE, 9^e et 10^e, 3 oct. 2018, *M. M.*, n° 406222, Rec., p. 350. **258**
- CE, 2^e, 5 oct. 2018, *M. B.*, n° 411718, Rec. CNDA, p. 235. **828**
- CE, ass., 12 oct. 2018, *SARL Super Coiffeur*, n° 408567, Rec., p. 373. **170**
- CE, 10^e, 17 oct. 2018, *M. B...A...*, n° 417180, Rec. CNDA, p. 223. **815**
- CE, 2^e, 22 oct. 2018, *M. A.*, n° 413750. **574**
- CE, 1^{re} et 4^e, 14 nov. 2018, *Syndicat indépendant du personnel du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile*, n° 421097, Rec., tab., p. 618. **551**
- CE, 2^e, 7 déc. 2018, *M. A.*, n° 418631, Rec. CNDA, p. 227. **841**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 7 déc. 2018, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 420900, Rec., tab., p. 563. **910**
- CE, 10^e, 17 déc. 2018, *Mme D.*, n° 420441, Rec. CNDA, p. 234. **888**
- CE, sect., 21 déc. 2018, *Société Eden*, n° 409678, Rec., p. 468. **1249**
- CE, 2^e et 7^e, 30 janv. 2019, *M. Cueva Jimenez et Société Terra Fecundis ETT*, n° 415818, Rec., tab., p. 777. **342**
- CE, 9^e et 10^e, 30 janv. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 416013, Rec., p. 10. **873 ; 1339**
- CE, 2^e et 7^e, 30 janv. 2019, *M. Bab*, n° 417548, Rec., tab., p. 729. **960**
- CE, 10^e, 1^{er} fév. 2019, *M. A.*, n° 417156, Rec. CNDA, p. 191. **862**
- CE, 10^e, 1^{er} fév. 2019, *M. B.*, n° 418447. **573**
- CE, 10^e, 1^{er} fév. 2019, *M. B.*, n° 419691, Rec. CNDA, p. 195. **884**
- CE, 10^e, 20 fév. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 396338, Rec. CNDA, p. 193. **830**

- CE, 10^e, 20 fév. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 421212, Rec. CNDA, p. 145. **872**
- CE, 2^e et 7^e, 28 fév. 2019, *M. N.*, n° 414821, Rec., p. 43. **170 ; 820 ; 821 ; 859**
- CE, 1^{re} et 4^e, 13 mars 2019, *Mme Ngo Ndenga*, n° 424565, Rec., tab., p. 783. **1310**
- CE, 5^e et 6^e, 18 mars 2019, *Jounda Nguégob*, n° 417270, Rec., p. 67. **378**
- CE, 10^e, 29 mars 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 419620, Rec. CNDA, p. 200. **1323**
- CE, 9^e et 10^e, 17 avr. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 419722, Rec., tab., p. 580. **1055 ; 1056**
- CE, 9^e et 10^e, 24 avr. 2019, *M. Ghoneim*, n° 408992, Rec., tab., p. 580 **232**
- CE, 10^e, 24 avr. 2019, *M. C.*, n° 425131, Rec. CNDA, p. 192. **828**
- CE, 5^e et 6^e, 5 juin 2019, *Centre hospitalier de Sedan*, n° 412732, Rec., tab., p. 801. **286**
- CE, 5^e et 6^e, 17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy*, n° 413097, Rec., p. 214. **369**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 28 juin 2019, *M. et Mme Jata*, n° 426703, Rec., tab., p. 781. **468 ; 547**
- CE, ass. 19 juill. 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216, Rec., p. 296. **1359**
- CE, ass., 19 juill. 2019, *Mme Le Pen*, n° 426389, Rec., p. 326. **682**
- CE, 10^e, 24 juill. 2019, *Nzuzi c. Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 420395. **574**
- CE, 2^e et 7^e, 31 juill. 2019, *M. W... et M. T...*, n° 411984, Rec., p. 348. **1034**
- CE, 9^e et 10^e, 4 oct. 2019, *M. A.*, n° 417954, Rec. CNDA, p. 190. **842 ; 862**

- CE, 2^e et 7^e, 9 oct. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Camara*, n° 422974, Rec., tab., p. 778. **693 ; 876**
- CE, 2^e et 7^e, 16 oct. 2019, *Mme de Rossi Randriamampianina*, n° 423478, Rec., tab., p. 578. **585 ; 855 ; 1324**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 16 oct. 2019, *M. Amaev*, n° 432147, Rec., tab., p. 781. **1329**
- CE, 10^e, 23 oct. 2019, *Mme A veuve C.*, n° 423491. **574**
- CE, 10^e, 23 oct. 2019, *M. A.*, n° 425274, Rec. CNDA, p. 16. **1328**
- CE, 10^e, 23 oct. 2019, *M. B.*, n° 428183, Rec. CNDA, p. 194. **269 ; 830**
- CE, 2^e et 7^e, 6 nov. 2019, *Syndicat CGT OFPRA – La Cimade et autres*, n° 422207, Rec., tab., p. 527. **479**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 6 nov. 2019, *Mme Cubas Martinez*, n° 431585, Rec., tab., p. 779. **507 ; 1235**
- CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Boumrar*, n° 411145, Rec., p. 399. **371**
- CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Crouma*, n° 415837, Rec., tab., p. 582. **405 ; 573**
- CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Ministre de l'Intérieur c. Consorts M...*, n° 416084. **727**
- CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Mme Diallo*, n° 421050, Rec., tab., p. 729. **1037**
- CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *M. Khassouyev*, n° 421523, Rec., tab., p. 542. **1337**
- CE, 2^e et 7^e, 29 nov. 2019, *Mme Megueddem*, n° 426372, Rec., p. 400. **371**
- CE, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *M. Merza*, n° 424219, Rec., tab., p. 579. **1059 ; 1060**
- CE, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *M. Diallo*, n° 424336, Rec., tab., p. 778. **1031**
- CE, 2^e et 7^e, 11 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427714, Rec., tab., p. 579. **1059 ; 1060**

- CE, 10^e, 20 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 417917, Rec. CNDA, p. 163. **1135**
- CE, ass., 24 déc. 2019, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 427017, Rec., p. 466. **1348**
- CE, 2^e, 31 déc. 2019, *M. A.*, n° 422370, Rec. CNDA, p. 192. **828**
- CE, 1^{re} et 4^e, 5 fév. 2020, *Unicef France et autres et Conseil national des Barreaux*, n° 428478, Rec., tab., p. 597. **902**
- CE, 2^e, 12 fév. 2020, *Mme C. et M. B.*, n° 428285, Rec. CNDA, p. 192. **828**
- CE, 2^e, 12 fév. 2020, *M. B.*, n° 429771, Rec. CNDA, p. 192. **814**
- CE, 2^e et 7^e, 28 fév. 2020, *M. Stassen*, n° 433886, Rec., p. 63. **1363**
- CE, 10^e, 2 mars 2020, *M. A.*, n° 431284. **572**
- CE, 2^e et 7^e, 13 mars 2020, *M. Jeyathas*, n° 423579, Rec., tab., p. 612. **815 ; 1052**
- CE, 2^e et 7^e, 13 mars 2020, *Mme El Hage Mahmoud*, n° 429022, Rec., tab., p. 734. **1131**
- CE, 2^e, 25 mars 2020, *Mme D. et M. C.*, n° 430582, Rec. CNDA, p. 191. **828**
- CE, 2^e, 27 mars 2020, *Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 422738, Rec. CNDA, p. 169. **1335**
- CE, 2^e, 27 mars 2020, *M. A.*, n° 429814. **572**
- CE, juge des référés, 27 mars 2020, *GISTI et autres*, n° 439720, Rec., tab., p. 778. **134 ; 802**
- CE, 9^e et 10^e, 27 mars 2020, *Mme Conte*, n° 431290, Rec., tab., p. 615. **838**
- CE, juge des référés, 9 avr. 2020, *Association Mouvement citoyen Tous migrants et autres*, n° 439895, Rec., tab., p. 608. **802**
- CE, juge des référés, 30 avr. 2020, *Ministre de l'Intérieur et Office français de l'immigration et de l'intégration*, n° 440250, Rec., tab., p. 607. **801**

- CE, juge des référés, 7 mai 2020, *Ministre de l'Intérieur c. l'association « Avocats pour la défense des droits des étrangers » et autres*, n° 440255, Rec., tab., p. 778. **802**
- CE, 9^e et 10^e, 3 juin 2020, *Mme Ibrahim*, n° 421888, Rec., tab., p. 614. **527 ; 574**
- CE, juge des référés, 8 juin 2020, *Association ELENA France*, n° 440717. **529 ; 600**
- CE, 3^e et 8^e, 9 juin 2020, *Société locale d'épargne de Haute-Garonne Sud-Est*, n° 438822, Rec., tab., p. 946. **133**
- CE, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Akne*, n° 431179, Rec. tab., p. 785. **400**
- CE, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Zdancewicz*, n° 435348, Rec., p. 171. **665 ; 1360**
- CE, 2^e et 7^e, 10 juin 2020, *M. Bhiri*, n° 435594, Rec., tab., p. 780. **636 ; 643 ; 792**
- CE, sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, Rec., p. 192. **682**
- CE, 9^e et 10^e, 12 juin 2020, *Mme A...B... et Mme A...C...*, n° 433687, Rec. CNDA, p. 179. **828**
- CE, 10^e, 12 juin 2020, *M. A.*, n° 434971, Rec. CNDA, p. 21. **1328**
- CE, 2^e, 17 juin 2020, *M. Hussain*, n° 425111, Rec., tab., p. 785. **347**
- CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. Karakaya et Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 416032, Rec., p. 218. **1334 ; 1339**
- CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *OFPROA*, n° 422740. **1057**
- CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 425231. **872 ; 1056**
- CE, 9^e et 10^e, 19 juin 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Nguyen*, n° 428140, Rec., tab., p. 610. **270 ; 1056 ; 1334**
- CE, 10^e, 19 juin 2020, *M. Laimèche*, n° 431128, Rec., tab., p. 733. **351 ; 567**
- CE, 10^e, 19 juin 2020, *M. A.*, n° 434768, Rec. CNDA, p. 19. **1328**
- CE, 2^e, 29 juin 2020, *Mme B. et M. A...B...*, n° 433465, Rec. CNDA, p. 179. **828**

- CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. et Mme Labassi*, n° 436288, Rec., p. 271. 643 ; **645** ; **792** ; **1362**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 1^{er} juill. 2020, *M. Lambert Saturday*, n° 438152, Rec., tab., p. 607. **394**
- CE, 2^e et 7^e, 1^{er} juill. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. D...*, n° 423272, p. 269. **14**
- CE, 2^e et 7^e, 10 juill. 2020, *Mme Mata Bazebita*, n° 430609, Rec., tab., p. 782. **1285**
- CE, 9^e et 10^e, 22 juill. 2020, *M. Mehdiżadeh Faeż et Mme Mousavi*, n° 430601, Rec., tab., p. 614. **823**
- CE, 2^e et 7^e, 29 juill. 2020, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Drame*, n° 428231, Rec., tab., p. 784. **1233**
- CE, 10^e, 29 juill. 2020, *OFPROA*, n° 433645. **1056**
- CE, 10^e, 29 juill. 2020, *M. A.*, n° 435733, Rec. CNDA, p. 68. **828** ; **1060**
- CE, 3^e et 8^e, 21 sept. 2020, *M. Durand*, n° 428683, Rec., p. 318. **691**
- CE, 3^e et 8^e, 12 oct. 2020, *Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation c. société Château Chéri*, n° 429185, Rec., tab., p. 577. **385**
- CE, 9^e et 10^e, 14 oct. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 428361. **1052**
- CE, 9^e et 10^e, 13 nov. 2020, *M. Vukaj*, n° 428582, Rec., tab., p. 612. **815** ; **1053** ; **1054**
- CE, 2^e, 27 nov. 2020, *M. A.*, n° 433651. **371**
- CE, 2^e, 27 nov. 2020, *Ministre de l'Intérieur*, n° 439558. **799**
- CE, 9^e et 10^e, 10 déc. 2020, *M. Yussuf Hussein*, n° 435910, Rec., tab., p. 614. **833**
- CE, 9^e et 10^e, 10 déc. 2020, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 441376, Rec., tab., p. 615. **1325**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 11 déc. 2020, *M. Janati*, n° 443382, Rec., tab., p. 779. **304**

- CE, 2^e et 7^e, 31 déc. 2020, *M. Compaoré*, n° 439436, Rec., tab., p. 559. **744 ; 776**
- CE, 9^e et 10^e, 21 janv. 2021, *OFPRA c. M. Rusu*, n° 428146, Rec., tab., p. 523. **237**
- CE, 2^e et 7^e, 28 janv. 2021, *M. Chopard*, n° 435279, Rec., tab., p. 676. **294 ; 373**
- CE, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Taorgi Hamdan*, n° 431131, Rec., tab., p. 529. **831**
- CE, 9^e et 10^e, 5 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. M. Abdoukadir*, n° 436759, Rec., tab., p. 528. **819 ; 821**
- CE, 2^e et 7^e, 12 fév. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 431239, Rec., tab., p. 525. **1052**
- CE, 2^e et 7^e, 12 fév. 2021, *M. Alasbram*, n° 439141, Rec., tab., p. 530. **841 ; 860**
- CE, 2^e, 2 mars 2021, *M. B...A...*, n° 437405, Rec. CNDA, p. 294. **828**
- CE, 2^e, 30 mars 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 431792. **872**
- CE, 10^e, 31 mars 2021, *M. B.*, n° 436467, Rec. CNDA, p. 301. **884**
- CE, 10^e, 31 mars 2021, *Mme A.*, n° 437967, Rec. CNDA, p. 302. **884**
- CE, 2^e et 7^e, 8 avr. 2021, *Mme Mukademali*, n° 436264, Rec., tab., p. 675. **1034**
- CE, 2^e, 23 avr. 2021, *M. Alasbram*, n° 439141, Rec. CNDA, p. 300. **831**
- CE, 2^e, 23 avr. 2021, *M. A.*, n° 439628, Rec. CNDA, p. 299. **831**
- CE, 2^e et 7^e, 28 mai 2021, *Office français de protection des réfugiés apatrides*, n° 433970, Rec., p. 152. **1338**
- CE, 2^e et 7^e, 28 mai 2021, *M. et Mme Youssef*, n° 438847, Rec., tab., p. 531. **838**
- CE, 9^e et 10^e, 10 juin 2021, *OFPRA c. M. Ahmadi*, n° 440383, Rec., tab., p. 525. **1052 ; 1056 ; 1057**
- CE, 10^e, 17 juin 2021, *M. A.*, n° 437038, Rec. CNDA, p. 266. **831**

- CE, 10^e, 25 juin 2021, *M. C.*, n° 442617, Rec. CNDA, p. 315. **856**
- CE, 6^e, 7 juill. 2021, *M. et Mme A.*, n° 432564. **309**
- CE, 2^e et 7^e, 7 juill. 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, n° 437141, Rec., tab., p. 520. **1026 ; 1027 ; 1028**
- CE, 2^e et 7^e, 9 juill. 2021, *M. Moradi*, n° 448707, Rec., p. 221. **1061 ; 1064**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 30 juill. 2021, *M. Hoseini*, n° 452878, Rec., tab., p. 726. **395**
- CE, référé collégial, 25 août 2021, *M. Bahadori et autres*, n° 455744. **648**
- CE, 2^e, 27 sept. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 440190, Rec. CNDA, p. 298. **825**
- CE, 2^e, 20 oct. 2021, *M. A.*, n° 439187, Rec. CNDA, p. 308. **838**
- CE, 2^e et 7^e, 28 oct. 2021, *M. Haimdain*, n° 453810, Rec., tab., p. 521. **88**
- CE, 2^e et 7^e, 9 nov. 2021, *M. Ismailov*, n° 439891, Rec., tab., p. 525. **1339**
- CE, 9^e et 10^e, 10 nov. 2021, *M. Mutalipov*, n° 447293, Rec., tab., p. 530. **571**
- CE, sect., 19 nov. 2021, *Association des avocats ELENA France et autres*, n° 437141, Rec., p. 331. **1364**
- CE, 10^e, 19 nov. 2021, *M. I...B...*, n° 449686, Rec. CNDA, p. 207. **270**
- CE, 9^e et 10^e, 8 déc. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 447044, Rec., tab., p. 526. **1054**
- CE, 2^e et 7^e, 21 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Hammami*, n° 447231, Rec., tab., p. 676. **171**
- CE, 2^e, 29 déc. 2021, *Mme D.*, n° 441951, Rec. CNDA, p. 307. **838**
- CE, 10^e, 29 déc. 2021, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 448330. **872**
- CE, 2^e et 7^e, 30 déc. 2021, *Ministre de l'Intérieur c. M. Alam*, n° 449917, Rec., tab., p. 725. **1189 ; 1190 ; 1191**

- CE, 9^e et 10^e, 28 janv. 2022, *OFPRA*, n° 451105. **1057**
- CE, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *OFPRA*, n° 449012, Rec., tab. **1325**
- CE, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 453267, Rec., tab. **1327**
- CE, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 453615, Rec., tab. **1324**
- CE, 9^e et 10^e, 24 fév. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 453619, Rec., tab. **1326**
- CE, 2^e et 7^e, 24 fév. 2022, *M. C... B... A...*, n° 457798, Rec. **1033**
- CE, 2^e et 7^e, 22 mars 2022, *M. B.*, n° 446639, Rec., tab. **517**
- CE, 2^e et 7^e, 22 mars 2022, *Ministre de l'Intérieur*, n° 450047, Rec., tab. **798**
- CE, 2^e et 7^e, 28 mars 2022, *M. M.*, n° 450618, Rec., tab. **1170**
- CE, 1^{re} et 4^e, 6 avr. 2022, *Association ELENA France et autres*, n° 440715. **529 ; 600**
- CE, 1^{re} et 4^e, 12 avr. 2022, *Société Majesty Pizze*, n° 449684, Rec., tab. **1310**
- CE, 9^e et 10^e, 22 avr. 2022, *OFPRA*, n° 455520, Rec., tab. **1056**
- CE, 2^e et 7^e, 26 avr. 2022, *M. I.*, n° 449785, Rec., tab. **961**
- CE, 2^e et 7^e, 26 avr. 2022, *M. et Mme G.*, n° 454218, Rec., tab. **373**
- CE, sect., 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux et autres*, n° 452798, Rec. **703**
- CE, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A.*, n° 453391, Rec., tab. **793 ; 794 ; 795**
- CE, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A. et autres*, n° 455754, Rec. **636**
- CE, 2^e et 7^e, 9 juin 2022, *M. A.*, n° 457936, Rec., tab. **1362**
- CE, 2^e et 7^e, avis, 9 juin 2022, *M. A... B...*, n° 462143, Rec., tab. **489**
- CE, juge des référés, 15 juin 2022, *M. B.*, n° 464567. **898**

- CE, 2^e et 7^e, 21 juin 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 447538, Rec. **1053**
- CE, 2^e et 7^e, 22 juill. 2022, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, n° 452868, Rec., tab. **831 ; 1322**
- CE, 5^e et 6^e, 28 juill. 2022, *M. B... A...*, n° 441481, Rec. **875**
- CE, juge des référés, 8 août 2022, *Département de la Meuse*, n° 466355. **901**
- CE, 2^e et 7^e, 27 sept. 2022, *M. B.*, n° 455663, Rec., tab. **1052**

Cours administratives d'appel

- CAA Paris, 2^e, 8 oct. 1993, *Société Rush Portuguesa Lda*, n° 92PA00546, Rec., tab., p. 947. **355**
- CAA Paris, 4^e, 3 oct. 1996, *Préfet de police*, n° 96PA01409, Rec., p. 604. **1268**
- CAA Lyon, 2^e, 19 déc. 1996, *Bouresk*, n° 95LY01932, Rec., tab., p. 937. **1015**
- CAA Paris, 4^e, 23 janv. 1997, *Ministre de l'Intérieur c. M. Hamlaoui*, n° 96PA01237, AJDA, 1997, p. 303. **1295**
- CAA Lyon, plén., 1er avr. 1997, *Zekri c. Office des migrations internationales*, n° 94LY01798, Rec., p. 554. **1310**
- CAA Paris, 4^e, 3 juin 1997, *Quiavolo Kalussevi*, n° 96PA01146, Rec., tab., p. 856. **642**
- CAA Paris, plén., 12 juin 1997, *Al Joujo*, n° 96PA01090, Rec., p. 562. **971**
- CAA Paris, 1^{re}, 23 oct. 1997, *Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration c. Mme Mebrak*, n° 96PA01452, Rec., tab., p. 856. **291**
- CAA Paris, 1^{re}, 16 déc. 1997, *Mme Badache*, n° 97PA00162, Rec., tab., p. 855. **753**
- CAA Lyon, 3^e, 16 janv. 1998, *Office des migrations internationales*, n° 95LY01416, Rec., tab., p. 964. **1310**

- CAA Paris, 4^e, 10 fév. 1998, *Compagnie nationale Air France*, n° 96PA02799, Rec., p. 563. **1310**
- CAA Paris, 4^e, 3 mars 1998, *Mlle Tabissi Mouni*, n° 96PA02580, Rec., tab., p. 946. **1157**
- CAA Lyon, 1^{re}, 25 juin 1998, *Ministre de l'Intérieur c. Benkbelifa*, n° 96LY00248, Rec., tab., p. 954. **639 ; 983**
- CAA Lyon, 1^{re}, 3 déc. 1998, *Époux Donmez*, n° 96LY01260, Rec., tab., p. 952. **1353**
- CAA Nantes, 3^e, 4 fév. 1999, *Mme X.*, n° 98NT00665. **1035**
- CAA Lyon, 1^{re}, 1^{er} avr. 1999, *Kilic*, n° 98LY02313, Rec., p. 508. **1266**
- CAA Nantes, 3^e, 29 avr. 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Konate*, n° 97NT00660, Rec., tab., p. 821. **990**
- CAA Paris, 1^{re}, 30 mai 2000, *Ministre de l'Intérieur c. Jaureguizuria Uria*, n° 99PA02959, Rec., tab., p. 1038. **639**
- CAA Paris, 3^e, 5 juill. 2000, *Ministre de l'Intérieur c. M. Bing Wang*, n° 99PA00879. **166 ; 968**
- CAA Lyon, 2^e, 24 oct. 2000, *Ariba*, n° 97LY00413, Rec. tab., p. 1037. **1212**
- CAA Paris, plén., 22 mars 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Lopez de la Calle Gauna*, n° 00PA03056, Rec., p. 702. **909**
- CAA Lyon, 2^e, 10 mai 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Saadane*, n° 00LY02341, Rec., p. 992. **912**
- CAA Douai, 1^{re}, 31 mai 2001, *Keita*, n° 99DA00319, Rec., tab., p. 989. **1094**
- CAA Paris, 4^e, 27 sept. 2001, *Ministre de l'Intérieur*, n° 00PA00886. **166**
- CAA Nantes, 3^e, 7 déc. 2001, *Ministre de l'Intérieur*, n° 00NT00687. **166**
- CAA Paris, 1^{re}, 25 avr. 2002, *M. Bonny*, n° 02PA00399, RFDA, 2002, p. 837. **94**
- CAA Bordeaux, 2^e, 8 juill. 2002, *Ministre de l'Intérieur c. Chowduy*, n° 00BX01830. **239**

- CAA Nantes, 4^e, 27 juin 2003, *M. X.*, n° 02NT01061. **1035**
- CAA Lyon, 4^e, 18 nov. 2003, *Ministre de l'Intérieur*, n° 99LY02202. **166**
- CAA Lyon, 4^e, 12 fév. 2004, *Mokdad*, n° 99LY02843, Rec., tab., p. 722. **1163**
- CAA Lyon, 6^e, 21 juin 2005, *Préfet du Rhône c. Djabi*, n° 04LY00305, Rec., tab., p. 912. **1286**
- CAA Lyon, 6^e, 12 juill. 2005, *Préfet de la Savoie c. Mme Tida, épouse Berthet-Bongay*, n° 05LY00520, Rec., tab., p. 911. **1146**
- CAA Lyon, 6^e, 12 juill. 2005, *Préfet du Rhône c. Mahmoud*, n° 05LY00544, Rec., p. 622. **848**
- CAA Marseille, juge des reconduites, 19 janv. 2006, *M. X.*, n° 05MA02026. **356**
- CAA Lyon, 6^e, 9 mai 2006, *Mlle El Ouafa*, n° 05LY01306, AJDA, 2006, p. 1630. **404**
- CAA Versailles, plén., 7 déc. 2006, *Akplogan*, n° 06VE00119, Rec., tab., p. 898. **636**
- CAA Paris, plén., 15 déc. 2006, *Préfet de police c. Jabnoun*, n° 06PA00482, Rec., p. 615. **1173**
- CAA Paris, 3^e, 11 juill. 2007, *Boukbelfiouene*, n° 07PA00407, Rec., tab., p. 887. **642**
- CAA Lyon, 5^e, 20 sept. 2007, *M. X.*, n° 07LY01411. **392**
- CAA Paris, 8^e, 8 oct. 2007, *Sylla*, n° 07PA01165, Rec., tab., p. 886. **1286 ; 1294**
- CAA Nantes, 4^e, 21 déc. 2007, *Lobon*, n° 07NT02009, Rec., tab., p. 990. **1010**
- CAA Lyon, plén., 1^{er} janv. 2008, *Préfet du Puy-de-Dôme c. Bey*, n° 05LY01141, Rec., tab., p. 771. **1001**
- CAA Paris, 5^e, 28 janv. 2008, *Mme Y.*, n° 07PA01834. **392**
- CAA Paris, 1^{re}, 3 avr. 2008, *Mme B.*, n° 07PA03996, Rec., tab., p. 767. **1146**

- CAA Paris, 1^{re}, 3 avr. 2008, *Mme Khadidia*, n° 07PA04394. **1173**
- CAA Paris, 1^{re}, 4 juill. 2008, *M. et Mme Wu*, n° 07PA04078, AJDA, 2009, p. 171. **1301**
- CAA Bordeaux, 2^e, 9 sept. 2008, *Ordre des avocats du barreau de Toulouse*, n° 07BX01327, AJDA, 2008, p. 2246. **580**
- CAA Douai, 2^e, 30 sept. 2008, *Préfet de l'Eure c. Ladson*, n° 08DA00496, Rec., tab., p. 770. **912**
- CAA Lyon, 2^e, 9 oct. 2008, *M. X.*, n° 06LY01609. **239**
- CAA Douai, 2^e, 22 sept. 2009, *M. A.*, n° 09DA00332. **403**
- CAA Bordeaux, 1^{re}, 26 nov. 2009, *M. Vakbit*, n° 09BX00586. **431**
- CAA Nantes, 2^e, 12 mai 2010, *M. X.*, n° 09NT01672. **1035**
- CAA Douai, 1^{re}, 6 août 2010, *M. A.*, n° 10DA00127. **166**
- CAA Versailles, 1^{re}, 7 juin 2011, *M. A.*, n° 10VE01191. **398**
- CAA Versailles, 4^e, 6 déc. 2011, *M. A.*, n° 10VE02815. **392**
- CAA Lyon, 3^e, 9 fév. 2012, *M. Saba*, n° 11LY02343. **172**
- CAA Nantes, 2^e, 28 déc. 2012, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de la Décentralisation*, n° 12NT00130. **871**
- CAA Marseille, 3^e, 5 avr. 2013, *M. A.*, n° 12MA01396. **392**
- CAA Marseille, 5^e, 18 avr. 2013, *M. C.*, n° 11MA01440. **686**
- CAA Versailles, 7^e, 27 mai 2013, *M. B.*, n° 13VE01615. **686**
- CAA Lyon, 6^e, 11 juill. 2013, *M. B.*, n° 13LY01110. **686**
- CAA Nantes, 5^e, 12 juill. 2013, *Ministre de l'Intérieur*, n° 13NT00214. **1035**
- CAA Bordeaux, 6^e, 14 oct. 2013, *M. C.*, n° 12BX03235. **686**
- CAA Douai, 2^e, 15 oct. 2013, *M. A.*, n° 13DA00811. **686**
- CAA Paris, 9^e, 17 oct. 2013, *M. D.*, n° 13PA00222. **686**
- CAA Paris, 5^e, 27 fév. 2014, *Mme B.*, n° 12PA05094. **392**

- CAA Marseille, 8^e, 15 avril 2014, *M. C.*, n° 12MA03104. **1185**
- CAA Paris, plén., 4 juin 2014, *Préfet de police c. M. Cortes Ortiz*, n° 14PA00226, AJDA, 2014, p. 1773. **686**
- CAA Nancy, 1^{re}, 12 juin 2014, *M. A.*, n° 14NC00131. **686**
- CAA Paris, 7^e, 20 juin 2014, *Préfet de police c. Mme Liluashvili*, n° 14PA00001, AJDA, 2014, p. 1541. **686**
- CAA Bordeaux, 1^{re}, 30 juin 2014, *M. Mamy Rabarijaona*, n° 13BX03418. **686**
- CAA Lyon, 2^e, 1^{er} juill. 2014, *Mme A.*, n° 14LY00625. **397**
- CAA Paris, 4^e, 23 sept. 2014, *M. B.*, n° 14PA00375. **166**
- CAA Lyon, plén., 2 oct. 2014, *M. Dema*, n° 14LY01523. **686**
- CAA Lyon, plén., 2 oct. 2014, *Mme Lika*, n° 14LY01524. **686**
- CAA Lyon, plén., 2 oct. 2014, *M. Houaiji*, n° 14LY01620. **686**
- CAA Versailles, 5^e, 23 oct. 2014, *M. B.*, n° 13VE02147. **1185**
- CAA Douai, 1^{re}, 27 nov. 2014, *M. C.*, n° 14DA01084. **1185**
- CAA Lyon, 2^e, 16 déc. 2014, *M. B.*, n° 14LY02238, AJDA, 2015, p. 791. **170**
- CAA Lyon, 3^e, 3 fév. 2015, *Préfet du Rhône*, n° 14LY00962. **878**
- CAA Bordeaux, 2^e, 2 juin 2015, *M. Onusu*, n° 14BX03291. **1185**
- CAA Versailles, 6^e, 21 juill. 2015, *Mme A.*, n° 15VE00575. **410**
- CAA Paris, 10^e, 31 juill. 2015, *M. A.*, n° 15PA00468. **416**
- CAA Nantes, 1^{re}, 8 oct. 2015, *M. C.*, n° 14NT02762. **1185**
- CAA Versailles, 7^e, 19 nov. 2015, *M. A.*, n° 15VE01199. **403**
- CAA Paris, 5^e, 26 nov. 2015, *Mme C.*, n° 15PA01950. **403**
- CAA Lyon, 4^e, 3 déc. 2015, *M. A.*, n° 15LY00850. **1185**
- CAA Nantes, 3^e, 15 déc. 2015, *M. B.*, n° 15NT01595. **392**
- CAA Lyon, 2^e, 26 janv. 2016, *M. et Mme B.*, n° 15LY03058. **357**

- CAA Nancy, 1^{re}, 18 fév. 2016, *M. B.*, n° 15NC01736. **1185**
- CAA Paris, 9^e, 7 mars 2016, *M. B.*, n° 15PA02906, AJDA, 2016, p. 1242. **1343**
- CAA Lyon, 4^e, 17 mars 2016, *M. B.*, n° 14LY00356. **410**
- CAA Nantes, 2^e, 22 avr. 2016, *M. Tabbi*, n° 15NT01780, AJDA, 2016, p. 1410. **320**
- CAA Versailles, 4^e, 24 mai 2016, *M. A.*, n° 15VE03538. **416**
- CAA Nantes, 5^e, 27 juill. 2016, *Mme A.*, n° 15NT02718. **1035**
- CAA Paris, 9^e, 1^{er} déc. 2016, *M. B.*, n° 16PA01205. **166**
- CAA Versailles, 5^e, 9 fév. 2017, *M. Boukaloul c. préfet de Seine-Saint-Denis*, n° 16VE03088. **416**
- CAA Nancy, 2^e, 23 mars 2017, *M. et Mme A.*, n° 16NC01990. **564**
- CAA Versailles, 2^e, 23 mai 2017, *Mme A.*, n° 16VE03223. **410**
- CAA Bordeaux, 3^e, 23 juin 2017, *M. B.*, n° 17BX01467. **133**
- CAA Paris, 8^e, 3 juill. 2017, *Mme A.*, n° 16PA03870. **404**
- CAA Douai, 2^e, 19 sept. 2017, *M. C.*, n° 17DA00024, AJDA, 2017, p. 2341. **901**
- CAA Marseille, 7^e, 29 sept. 2017, *M. B.*, n° 16MA00386. **415**
- CAA Paris, 4^e, 28 nov. 2017, *M. B.*, n° 17PA01799. **370**
- CAA Nantes, 4^e, 22 déc. 2017, *M. B.*, n° 17NT00371. **404**
- CAA Versailles, 7^e, 11 janv. 2018, *M. B.*, n° 17VE01678. **416**
- CAA Lyon, 6^e, 18 janv. 2018, *M. A.*, n° 17LY02747, AJDA, 2018, p. 955. **537**
- CAA Paris, 5^e, 1^{er} fév. 2018, *M. B.*, n° 17PA00875. **421**
- CAA Nancy, 1^{re}, 8 fév. 2018, *M. D.*, n° 17NC00273. **878**
- CAA Paris, 1^{re}, 22 fév. 2018, *M. A.*, n° 17PA00465. **404**
- CAA Nantes, 5^e, 26 fév. 2018, *M. C.*, n° 16NT03804. **320**

- CAA Nancy, 1^{re}, 29 mars 2018, *M. A.*, n° 17NC00599. **404**
- CAA Marseille, 6^e, 7 mai 2018, *Mme B.*, n° 18MA00677. **392**
- CAA Nancy, 4^e, 29 mai 2018, *Mme B.*, n° 17NC02421. **394**
- CAA Lyon, 2^e, 5 juin 2018, *Mme B.*, n° 17LY02520. **563**
- CAA Lyon, 2^e, 3 juill. 2018, *Mme A.*, n° 17LY03114. **404**
- CAA Lyon, 5^e, 11 oct. 2018, *Mme A.*, n° 18LY01362. **370**
- CAA Nancy, 1^{re}, 25 oct. 2018, *M. C.*, n° 17NC02788. **879**
- CAA Paris, 7^e, 13 nov. 2018, *M. A. B.*, n° 18PA02246. **406**
- CAA Nancy, 2^e, 6 déc. 2018, *Mme D.*, n° 18NC00535. **410**
- CAA Marseille, 1^{re}, 20 déc. 2018, *M. C.*, n° 18MA03423. **394**
- CAA Nancy, 4^e, 27 déc. 2018, *M. et Mme A...*, n° 17NC03013. **468**
- CAA Paris, 4^e, 19 fév. 2019, *Mme B.*, n° 17PA01708. **384**
- CAA Paris, 8^e, 5 mars 2019, *M. B.*, n° 19PA00479. **397**
- CAA Nantes, chambres réunies, 12 mars 2019, *M. et Mme A.*, n° 17NT03771. **309**
- CAA Lyon, 3^e, 12 mars 2019, *Préfet du Rhône*, n° 18LY00650. **878**
- CAA Versailles, 6^e, 21 mars 2019, *M. C.*, n° 18VE02782. **347 ; 370**
- CAA Nancy, 4^e, 19 avr. 2019, *Mme B.*, n° 18NC02083. **426**
- CAA Paris, 8^e, 20 juin 2019, *M. C.*, n° 18PA00990, AJDA, 2019, p. 2051. **384**
- CAA Bordeaux, 5^e, 1^{er} oct. 2019, *Mme D.*, n° 18BX04458. **566**
- CAA Nancy, 3^e, 1^{er} oct. 2019, *Préfet des Vosges*, n° 18NC03446. **541**
- CAA Paris, 8^e, 22 oct. 2019, *Société KetK*, n° 18PA02020. **370**
- CAA Bordeaux, 4^e, 31 oct. 2019, *M. A.*, n° 19BX01205. **541 ; 566**
- CAA Lyon, 5^e, 5 déc. 2019, *Mme C.*, n° 19LY02698. **403**
- CAA Nancy, 4^e, 27 déc. 2019, *SPL Territoire 25*, n° 18NC03397. **1231**
- CAA Lyon, 3^e, 9 janv. 2020, *M. A. B.*, n° 19LY00133. **397**

- CAA Lyon, 5^e, 15 janv. 2020, *Mme D.*, n° 19LY03199. **403**
- CAA Douai, 1^{re}, 28 janv. 2020, *M. C.*, n° 19DA01900. **394**
- CAA Marseille, 7^e, 7 fév. 2020, *M. A.*, n° 19MA02240. **566**
- CAA Marseille, 1^{re}, 5 mars 2020, *M. C.*, n° 19MA05330. **395**
- CAA Lyon, 5^e, 4 juin 2020, *M. F... et Mme E..., épouse F...*, n° 19LY03575. **541**
- CAA Versailles, 1^{re}, 22 juin 2020, *M. C.*, n° 19VE00576. **166**
- CAA Paris, 5^e, 16 juill. 2020, *M. A.*, n° 20PA00071. **566**
- CAA Marseille, 2^e, 22 juill. 2020, *Mme C.*, n° 19MA03717. **370 ; 376**
- CAA Versailles, 1^{re}, 22 sept. 2020, *Mme D.*, n° 19VE02770. **541**
- CAA Bordeaux, 7^e, 1^{er} oct. 2020, *Mme C.*, n° 20BX00001. **387**
- CAA Nantes, 3^e, 9 oct. 2020, *Mme A.*, n° 19NT04779. **541**
- CAA Bordeaux, 2^e, 18 déc. 2020, *M. A.*, n° 20BX02193. **1190**
- CAA Douai, 3^e, 30 déc. 2020, *M. F.*, n° 19DA01436. **370**
- CAA Marseille, 9^e, 19 janv. 2021, *M. E.*, n° 20MA00248. **166**
- CAA Bordeaux, 4^e, 30 mars 2021, *M. A.*, n° 20BX03340. **166**
- CAA Lyon, 4^e, 7 oct. 2021, *Société Majolane de Construction*, n° 21LY00022. **369**
- CAA Paris, 4^e, 11 mars 2022, *M. F.*, n° 20PA01269, AJDA, 2022, p. 864. **386**

Tribunaux administratifs

- TA Paris, 1^{er} fév. 1955, *Demoiselle Lopes*, Rec., p. 3. **638**
- TA Paris, 14 janv. 1958, *Girodias*, Gaz. pal., 1958, jur., p. 236. **940**
- TA Paris, 14 avr. 1964, *Sieur Epanya Yondo*, Rec., p. 704. **964**
- TA Marseille, 23 mars 1966, *Sieur Senia*, Rec., p. 733. **104**
- TA Lyon, 11 avr. 1969, *Sieur Benaïche Zaida*, Rec., p. 630. **943**

- TA Paris, 3 juill. 1969, *Société « Librairie F. Maspéro »*, Rec., p. 646. **940**
- TA Paris, 9 juill. 1969, *Sieur Ferre-Artal*, Rec., p. 649. **965**
- TA Paris, 24 juin 1970, *Sieur Coryell*, Rec., p. 842. **965**
- TA Paris, 16 mars 1971, *Sieur Garot et société du journal « Le point »*, Rec., p. 840. **940**
- TA Paris, 9 juin 1971, *Sieur Schoenman*, Rec., p. 862. **980**
- TA Paris, 13 déc. 1973, *Sieur Pardov*, Rec., p. 834. **980**
- TA Pau, 15 juill. 1976, *Etcheverria et autres*, Rec., p. 670. **981**
- TA Grenoble, 25 oct. 1978, *Demoiselle X... c. ministre de l'Intérieur*, n° 12290, Rec., p. 612. **985**
- TA Lyon, 30 nov. 1978, *Zemma*, n° 23694, Rec., p. 627. **642**
- TA Paris, 11 juill. 1979, *Cobn Bendit*, Rec., tab., p. 823. **981**
- TA Montpellier, 20 mars 1980, *M'Possi Mounougouna*, Rec., tab., p. 819. **676**
- TA Montpellier, 12 mai 1980, *Aka Bi Zebie*, Rec., tab., p. 819. **676**
- TA Orléans, 30 oct. 1980, *M. Sissoko*, Rec., tab., p. 725. **104**
- TA Marseille, 14 nov. 1980, *Wadib*, Rec., tab., p. 821. **910**
- TA Orléans, 13 déc. 1983, *De Oliveira*, Rec., p. 577. **169 ; 969**
- TA Paris, 13 mars 1984, *Madani*, Rec., tab., p. 691. **985**
- TA Lyon, 23 juin 1987, *Larry-Egoundoukpe*, Rec., tab., p. 397. **993 ; 994**
- TA Limoges, 9 juill. 1987, *Mme Arrazola*, Rec., tab., p. 855. **964**
- TA Limoges, 17 déc. 1987, *Mme Khatouff*, Rec., p. 501. **96**
- TA Nice, 4 fév. 1988, *Vivanco Ruiz*, Rec., tab., p. 933. **970**
- TA Paris, 29 mars 1989, *Ble*, Rec., tab., p. 820. **994**
- TA Paris, 22 mai 1989, *Savang*, Rec., p. 391. **985**
- TA Paris, 5 juin 1989, *Belkanem*, Rec., tab., p. 823. **121**
- TA Marseille, 28 juill. 1989, *Mme Randrianasolo*, Rec., tab., p. 821. **994**

- TA Nantes, 22 fév. 1990, *Baffaffa*, Rec., p. 628. **648**
- TA Lyon, 7 mars 1990, *Erdogan*, Rec., p. 507. **716**
- TA Nantes, 10 oct. 1990, *Isaac*, Rec., tab., p. 776. **293**
- TA Orléans, 5 fév. 1991, *Monileh*, Rec., p. 619. **1154**
- TA Poitiers, 20 fév. 1991, *Préfet de la Charente*, Rec., tab., p. 935. **641**
- TA Grenoble, 12 avr. 1991, *Ministre de l'Intérieur c. Avis de la commission du séjour des étrangers du département de la Haute-Savoie*, Rec., p. 622. **641**
- TA Lyon, 24 mars 1993, *Aydin c. Préfet de la Loire*, Rec., tab., p. 928. **214**
- TA Lille, 25 oct. 1994, *Magri*, Rec., tab., p. 943. **971**
- TA Lille, 10 nov. 1994, *Sara*, Rec., p. 713. **986**
- TA Lille, 10 nov. 1994, *Sefouane*, Rec., tab., p. 942. **986**
- TA Lille, 10 nov. 1994, *Sedjerari*, Rec., tab., p. 943. **169 ; 971**
- TA Lille, 10 nov. 1994, *Zitouni*, Rec., tab., p. 943. **170 ; 870 ; 967**
- TA Versailles, 6 déc. 1994, *M. Boualem Chibani c. Ministre de l'Intérieur*, RFDA, 1995, p. 371. **145**
- TA Clermont-Ferrand, 25 mars 1995, *Da Silva Cruz*, n° 94398, Rec., tab., p. 834. **972**
- TA Rouen, 28 déc. 1995, *Bouderbala*, n° 95600, Rec., tab., p. 838. **640**
- TA Versailles, 12 sept. 1996, *Kyota Mbuta Gill*, n° 945977, RFDA, 1997, p. 295. **145 ; 252**
- TA Nouméa, 23 mars 1998, *Mme Liang et autres*, n° 9800066, Rec., tab., p. 959. **739**
- TA Lyon, 20 juill. 2001, *Yaya*, n° 0103427. **769**
- TA Toulouse, 31 janv. 2005, *M. Chien Chang*, n° 05450, AJDA, 2005, p. 405. **357**
- TA Dijon, 9 fév. 2006, *M. et Mme Naciri*, n° 0500624, Rec., tab., p. 899. **1153**
- TA Lyon, 16 déc. 2008, *E.*, n° 0800094, Rec., p. 517. **636 ; 1021**

- TA Paris, 18 déc. 2013, *M. Cortes Ortiz*, n° 1306958, AJDA, 2014, p. 454. **686**
- TA Paris, 10 nov. 2016, *M. et Mme Nabih*, n° 1513297, AJDA, 2016, p. 2499. **370 ; 376 ; 387**
- TA Cergy-Pontoise, 9 mai 2019, *Mme Kheira D.*, n° 1700610, AJDA, 2019, p. 1587. **377**
- TA Toulon, 2 août 2019, *T. M.*, n° 1902770, AJDA, 2019, p. 2526. **395**
- TA Lille, 15 oct. 2019, *Société Bérobe*, n° 1706673. **369**
- TA Lyon, 18 mars 2022, *M. G. C.*, n° 2108176, AJDA, 2022, p. 1165. **1366**

Tribunal des conflits

- TC, 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint-Just c. Préfet du Rhône*, n° 513, Rec., p. 713. **148**
- TC, 12 déc. 1908, *Époux Toussaint c. l'Assistance publique de Paris*, n° 636, Rec., p. 1031. **81**
- TC, 25 mars 1911, *Rouzier c. Carteron*, n° 655, Rec., p. 392. **81**
- TC, 8 avr. 1935, *Action française*, n° 0822, Rec., p. 1226. **142**
- TC, 27 mars 1952, *Dame de la Murette*, n° 01339, Rec., p. 626. **144**
- TC, 25 nov. 1963, *Époux Pelé*, n° 01833, Rec., p. 795. **292**
- TC, 24 juin 1968, *Sieur Godek c. État français*, n° 1914 Rec., p. 795. **99**
- TC, 3 déc. 1979, *Fentrouci c. Ministre de l'Intérieur*, n° 02151, Rec., p. 579. **101**
- TC, 14 mai 1984, *Azégné*, n° 02326, Rec., tab., p. 621. **208**
- TC, 9 juin 1986, *Eucat*, n° 02434, Rec., p. 301. **143**
- TC, 2 mai 1988, *Kaçar*, n° 02535, Rec., p. 486. **147**
- TC, 6 mars 1989, *Olympio*, n° 02552, Rec., p. 292. **211**
- TC, 17 juin 1991, *Madhaoui*, n° 02657, Rec., p. 466. **174**

- TC, 1^{er} mars 1993, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c. Akiana*, n° 02844, Rec., p. 394. **147**
- TC, 17 janv. 1994, *Préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime c. Ben Ali Atia*, n° 02905, Rec., tab., p. 858. **174**
- TC, 7 mars 1994, *Préfet de police de Paris c. Al Joujo*, n° 02901, Rec., p. 595. **149**
- TC, 20 juin 1994, *Madaci et Youbi*, n° 02932, Rec., p. 602. **148 ; 149 ; 154**
- TC, 16 janv. 1995, *Préfet de la Gironde c. Diaz-Canete*, n° 02938, Rec., p. 490. **148**
- TC, 27 nov. 1995, *Préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne et Mme Dużgun*, n° 02986, Rec., p. 502. **147**
- TC, 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris c. Tribunal de grande instance de Paris*, n° 03056, Rec., p. 528. **151**
- TC, 5 juin 2000, *Préfet de l'Hérault c. Yldirim*, n° 3187, Rec., p. 761. **122**
- TC, 23 oct., 2000, *Boussadar*, n° 3227, Rec., p. 775. **156**
- TC, 29 déc. 2004, *Préfet des Deux-Sèvres c. Tribunal de grande instance de Niort et Jaber Salem*, n° 3429, Rec., p. 527. **122**
- TC, 17 juin 2013, *M. Bergoend c. Société ERDF Anecy Léman*, n° 3911, Rec., p. 370. **157**

Conseil constitutionnel

- Cons. cont., 15 janv. 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, n° 74-54 DC. **115**
- Cons. const., 23 juill. 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale*, n° 75-56 DC. **496**
- Cons. const., 9 janv. 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration*, n° 79-109 DC. **121**

- Cons. const., 22 juill. 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, n° 80-119 DC. **498**
- Cons. const., 3 sept. 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 86-216 DC. **196 ; 236 ; 735**
- Cons. const., 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n° 86-224 DC. **77 ; 132 ; 749**
- Cons. const., 25 juill. 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, n° 89-256 DC. **80**
- Cons. const., 28 juill. 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, n° 89-260 DC. **806**
- Cons. const., 28 juill. 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, n° 89-261 DC. **198 ; 437 ; 622 ; 1079**
- Cons. const., 25 fév. 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, n° 92-307 DC. **115 ; 116 ; 184 ; 244**
- Cons. const., 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n° 93-325 DC. **16 ; 236 ; 606 ; 733 ; 739 ; 806 ; 1105**
- Cons. const., 2 fév. 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, n° 95-360 DC. **497**
- Cons. const., 16 juill. 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, n° 96-377 DC. **30**
- Cons. const., 23 juill. 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, n° 96-380 DC. **451**
- Cons. const., 22 avr. 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, n° 97-389 DC. **861 ; 1311**
- Cons. const., 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, n° 98-399 DC. **226**

- Cons. const., 20 nov. 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, n° 2003-484 DC. **321 ; 579**
- Cons. const., 4 déc. 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, n° 2003-485 DC. **479 ; 569**
- Cons. const., 20 juill. 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, n° 2006-539 DC. **497 ; 509**
- Cons. const., 14 oct. 2010, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 2010-54 QPC. **500**
- Cons. const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, n° 2011-625 DC. **581 ; 585**
- Cons. const., 8 avr. 2011, *M. Ismaël A.*, n° 2011-120 QPC. **572**
- Cons. const., 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, n° 2011-629 DC. **540**
- Cons. const., 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*, n° 2011-630 DC. **132 ; 453**
- Cons. const., 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, n° 2011-631 DC. **125 ; 1185**
- Cons. const., 14 nov. 2014, *M. Mario S.*, n° 2014-427 QPC. **30**
- Cons. const., 23 janv. 2015, *M. Ahmed S.*, n° 2014-439 QPC. **1125**
- Cons. const., 3 mars 2016, *Loi relative au droit des étrangers en France*, n° 2016-728 DC. **132 ; 453**
- Cons. const., 22 juill. 2016, *M. Karim B.*, n° 2016-555 QPC. **133**
- Cons. const., 15 mars 2018, *Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen*, n° 2018-762 DC. **433**
- Cons. const., 1^{er} juin 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons et autres*, n° 2018-709 QPC. **453 ; 515**
- Cons. const., 6 juill. 2018, *M. Cédric H. et autre*, n° 2018-717/718 QPC. **13 ; 180**

- Cons. const., 6 sept. 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie*, n° 2018-770 DC. **180 ; 454 ; 526 ; 597 ; 599 ; 1393**
- Cons. const., 21 mars 2019, *M. Adama S.*, n° 2018-768 QPC. **901**
- Cons. const., 4 oct. 2019, *M. Lamin J.*, n° 2019-807 QPC. **140**
- Cons. const., 17 mars 2022, *M. X et autres*, n° 2021-983 QPC. **117**

Commission de recours des réfugiés/Cour nationale du droit d’asile

- CRR, 2 mars 1956, *Lucas*, n° 1272. **237**
- CRR, 24 mars 1956, *Nadolsky*, n° 860. **237**
- CRR, 29 sept. 1976, *Marques da Silva*, n° 8302. **1319**
- CRR, 17 mars 1981, *Gumusyar*, n° 12080. **1319**
- CRR, 23 avr. 1981, *Hassam*, n° 12529. **1319**
- CRR, 17 juill. 1989, *Gai*, n° 61659. **237**
- CRR, 23 janv. 1991, *Petrica*, n° 141171. **237**
- CRR, 30 mars 2005, *M.*, n° 479801, Rec. CRR, p. 25. **237**
- CRR, 2 mai 2005, *M.*, n° 485276, Rec. CRR, p. 23. **236**
- CRR, 13 avr. 2006, *M. Y.*, n° 546186, Rec. CRR, p. 15. **837**
- CRR, 27 septembre 2006, *N.*, n° 483099, Rec. CRR, p. 90. **237**
- CRR, 13 sept. 2007, *M. K.*, n° 600043, Rec. CRR, p. 20. **837**
- CNDA, 9 janv. 2008, *Asci*, n° 607063, Rec. CNDA, p. 13. **254 ; 1320**
- CNDA, 27 oct. 2008, *Luberisse*, n° 605228, Rec. CNDA, p. 16. **823**
- CNDA, 18 déc. 2008, *Mlle Ahmat Galmaye*, n° 601918, Rec. CNDA, p. 25. **237**
- CNDA, 23 déc. 2009, *Mlle T.*, n° 643380, Rec. CNDA, p. 18. **1355**
- CNDA, 30 avr. 2010, *M. K.*, n° 08006154, Rec., CNDA, p. 172. **883**

- CNDA, 21 juin 2010, *M. Z.*, n° 09005877, Rec. CNDA, p. 31. **236**
- CNDA, 1^{er} sept. 2010, *Mme B.*, n° 08004234, Rec. CNDA, p. 29. **236**
- CNDA, 2 sept. 2010, *Mme L.*, n°08018788, Rec. CNDA, p. 53. **863**
- CNDA, 18 oct. 2010, *M. B.*, n° 08010581, Rec. CNDA, p. 163. **883**
- CNDA, 19 nov. 2010, *M. A.*, n° 09008067, Rec. CNDA, p. 169. **883 ; 1321**
- CNDA, 19 nov. 2010, *M. B.*, n° 09024326, Rec. CNDA, p. 168. **885**
- CNDA, 3 déc. 2010, *M. M.*, n° 10003120, Rec. CNDA, p. 167. **883**
- CNDA, 23 déc. 2010, *Mme L.*, n° 09017516, Rec. CNDA, p. 165. **883**
- CNDA, 17 mars 2011, *Mlle K.*, n° 09020156, Rec. CNDA, p. 156. **863**
- CNDA, 23 mars 2011, *M. P.*, n° 10007882, Rec. CNDA, p. 179. **844**
- CNDA, 23 mars 2011, *Mlle P.*, n° 10010340, Rec. CNDA, p. 176. **886**
- CNDA, 23 mars 2011, *M. M.*, n° 10014064, Rec. CNDA, p. 177. **883**
- CNDA, 30 mars 2011, *M. O.*, n° 09009538, Rec. CNDA, p. 156. **829 ; 887**
- CNDA, 30 mars 2011, *M. L.*, n° 10013804, Rec. CNDA, p. 161. **887**
- CNDA, 29 avr. 2011, *Mlle S.*, n° 09008475, Rec. CNDA, p. 158. **861**
- CNDA, 9 mai 2011, *M. A.*, n° 10007432, Rec. CNDA, p. 165. **883**
- CNDA, 7 juin 2011, *Mlle D.*, n° 11000677, Rec. CNDA, p. 175. **883**
- CNDA, 17 juin 2011, *M. C.*, n° 10019135, Rec. CNDA, p. 175. **886**
- CNDA, 22 juin 2011, *M. Z.*, n° 10008698, Rec. CNDA, p. 174. **886**
- CNDA, 24 juin 2011, *M. V.*, n° 10025142, Rec. CNDA, p. 173. **866**
- CNDA, 27 juin 2011, *M. A.*, n° 10025243, Rec. CNDA, p. 172. **886**
- CNDA, 28 juin 2011, *Mlle N.*, n° 10013523, Rec. CNDA, p. 164. **886**
- CNDA, 5 juill. 2011, *M. F.*, n° 11002818, Rec. CNDA, p. 163. **886**
- CNDA, 13 juill. 2011, *Mlle R.*, n° 11002976, Rec. CNDA, p. 169. **883**

- CNDA, 6 sept. 2011, *Mlle V.*, n° 10023173, Rec. CNDA, p. 157. **829 ; 830**
- CNDA, 7 oct. 2011, *Mme C. ép. R., M. R. et Mme O.*, n° 10018389, Rec. CNDA, p. 168. **883**
- CNDA, 7 nov. 2011, *Mlle Y.*, n° 10004327, Rec. CNDA, p. 185. **828**
- CNDA, 22 nov. 2011, *Mlle S. et Mlles S.*, n° 11005782, Rec. CNDA, p. 163. **886**
- CNDA, 30 nov. 2011, *M. T.*, n° 11003659, Rec. CNDA, p. 167. **886**
- CNDA, 6 déc. 2011, *M. I.*, n° 10014617, Rec. CNDA, p. 183. **1321**
- CNDA, 8 déc. 2011, *M. A.*, n° 10026740, Rec. CNDA, p. 161. **886**
- CNDA, 20 déc. 2011, *M. B.*, n° 11012333, Rec. CNDA, p. 26. **236**
- CNDA, 24 janv. 2012, *M. A.*, n° 10013960, Rec. CNDA, p. 129. **832**
- CNDA, 21 fév. 2012, *Mlle Y.*, n° 11032252, Rec. CNDA, p. 126. **704**
- CNDA, 2 avr. 2012, *M. M. A.*, n° 11019873, Rec. CNDA, p. 146. **885**
- CNDA, 3 mai 2012, *Mme B.*, n° 11028043, Rec. CNDA, p. 144. **886**
- CNDA, 22 mai 2012, *M. C.*, n° 12004529, Rec. CNDA, p. 143. **886**
- CNDA, 5 juin 2012, *M. A.*, n° 11010533, Rec. CNDA, p. 143. **886**
- CNDA, 15 juin 2012, *M. B. et Mme H. R. épouse B.*, n° 11014793, Rec. CNDA, p. 13. **553**
- CNDA, 20 juin 2012, *M. J.*, n° 11017242, Rec. CNDA, p. 142. **886**
- CNDA, 22 juin 2012, *Mlle I.*, n° 11031805, Rec. CNDA, p. 128. **883**
- CNDA, 16 juill. 2012, *Mlle L.*, n° 12000377, Rec. CNDA, p. 149. **256**
- CNDA, 4 oct. 2012, *M. B.*, n° 12001926, Rec. CNDA, p. 139. **883**
- CNDA, 11 oct. 2012, *OFPRA c. M. N. M.*, n° 12006035, Rec. CNDA, p. 158. **884**
- CNDA, 24 oct. 2012, *M. D.*, n° 10011673, Rec. CNDA, p. 137. **883 ; 1321**
- CNDA, 26 oct. 2012, *M. L. B.*, n° 12013430, Rec. CNDA, p. 136. **886**

- CNDA, 14 nov. 2012, *M. B. et Mme B. épouse B.*, n° 12004441, Rec. CNDA, p. 148. **256**
- CNDA, 16 nov. 2012, *M. C.*, n° 09022953, Rec. CNDA, p. 133. **886**
- CNDA, 16 nov. 2012, *M. L.*, n° 12006826, Rec. CNDA, p. 134. **883**
- CNDA, 11 déc. 2012, *M. S. S.*, n° 12013973, Rec. CNDA, p. 132. **883**
- CNDA, 20 déc. 2012, *M. D.*, n° 11012939, Rec. CNDA, p. 157. **837**
- CNDA, 21 déc. 2012, *M. S.*, n° 12012929, Rec. CNDA, p. 131. **886**
- CNDA, 31 déc. 2012, *Association pour la Reconnaissance du Droit des Personnes Homosexuelles et Transsexuelles à l'Immigration et au Séjour*, n° 12014815, Rec. CNDA, p. 127. **575**
- CNDA, 31 janv. 2013, *M. N. et Mme G. épouse N.*, n° 11022989, Rec. CNDA, p. 143. **1322**
- CNDA, 31 janv. 2013, *M. A.*, n° 12008407, Rec. CNDA, p. 142. **1322**
- CNDA, 12 mars 2013, *Mme H. K. épouse G.*, n° 12017176, Rec. CNDA, p. 139. **844**
- CNDA, 28 mars 2013, *M. M. A.*, n° 12017575, Rec. CNDA, p. 137. **883**
- CNDA, 7 mai 2013, *OFPRA c. M. A. A.*, n° 12021083, Rec. CNDA, p. 149. **844**
- CNDA, 22 mai 2013, *M. M.*, n° 13000343, Rec. CNDA, p. 136. **844**
- CNDA, 26 juin 2013, *M. et Mme G. et Mlle G.*, n° 12034418, Rec. CNDA, p. 145. **1326**
- CNDA, 26 juin 2013, *MM. M.*, n° 12035716, Rec. CNDA, p. 135. **885**
- CNDA, 19 juill. 2013, *M. A.*, n° 06000315, Rec. CNDA, p. 132. **886**
- CNDA, 26 juill. 2013, *Mme B.*, n° 10003771, Rec. CNDA, p. 124. **859 ; 886**
- CNDA, 26 juill. 2013, *M. K.*, n° 12025409, Rec. CNDA, p. 132. **883 ; 885**
- CNDA, 31 oct. 2013, *M. S.*, n° 12032522, Rec. CNDA, p. 144. **1322**

- CNDA, 27 nov. 2013, *M. K. et Mlle S.*, n° 11022448, Rec. CNDA, p. 126. **886**
- CNDA, 23 déc. 2013, *M. B.*, n° 12012350, Rec. CNDA, p. 125. **844**
- CNDA, 20 janv. 2014, *M. F. et Mme D. épouse F.*, n° 12006532, Rec. CNDA, p. 115. **883**
- CNDA, 11 avr. 2014, *M. A.*, n° 13020725, Rec. CNDA, p. 122. **1326**
- CNDA, 7 janv. 2015, *M. A.*, n° 14027236, Rec. CNDA, p. 81. **887**
- CNDA, 29 oct. 2015, *M. R.*, n° 15006472, Rec. CNDA, p. 76. **866**
- CNDA, 3 nov. 2015, *M. B.*, n° 10013998, Rec. CNDA, p. 72. **821**
- CNDA, 3 nov. 2015, *Mme I. ép. M.*, n° 14028047, Rec. CNDA, p. 12. **887**
- CNDA, 17 mars 2016, *Mme O. alias O.*, n° 14005909, Rec. CNDA, p. 163. **885**
- CNDA, 29 mars 2016, *M. T.*, n° 15008890, Rec. CNDA, p. 162. **861 ; 885**
- CNDA, 8 avr. 2016, *OFPRA c. M. S.*, n° 15031759, Rec. CNDA, p. 177. **884**
- CNDA, 24 mai 2016, *Mme K. épouse A.*, n° 15029515, Rec. CNDA, p. 43. **1327**
- CNDA, 18 juill. 2016, *M. I.*, n° 16014400, Rec. CNDA, p. 31. **527**
- CNDA, 20 juill. 2016, *M. M.*, n° 14029688, Rec. CNDA, p. 168. **257**
- CNDA, 27 juill. 2016, *M. D.*, n° 16011925, Rec. CNDA, p. 41. **1326**
- CNDA, 5 sept. 2016, *Mme D. épouse N.*, n° 16008098, Rec. CNDA, p. 46. **1327**
- CNDA, 12 sept. 2016, *Mme A.*, n° 15036198, Rec. CNDA, p. 64. **883 ; 889**
- CNDA, 19 sept. 2016, *M. B.*, n° 16014945, Rec. CNDA, p. 37. **527**
- CNDA, 9 nov. 2016, *OFPRA c. M. M.*, n° 16018645, Rec. CNDA, p. 153. **884**

- CNDA, 30 nov. 2016, *M. T.*, n° 16023470, Rec. CNDA, p. 16. **569**
- CNDA, 13 janv. 2017, *OFPRA c. M. M.*, n° 16018064, Rec. CNDA, p. 195. **884**
- CNDA, 20 janv. 2017, *M. A.*, n° 16015959, Rec. CNDA, p. 171. **890**
- CNDA, 11 mai 2017, *M. A.*, n° 16018513, Rec. CNDA, p. 182. **890**
- CNDA, 18 sept. 2017, *Mme K.*, n° 17005983, Rec. CNDA, p. 24. **1323**
- CNDA, 13 oct. 2017, *Mme M.*, n° 17027362, Rec. CNDA, p. 22. **1323**
- CNDA, 10 oct. 2018, *M. Jeyanthan Tharmalingam*, n° 11015942, Rec. CNDA, p. 122. **872**
- CNDA, 29 oct. 2018, *Mme N.*, n° 16040286, Rec. CNDA, p. 18. **1324**
- CNDA, 30 nov. 2018, *M. A.*, n° 17004590, Rec. CNDA, p. 221. **844**
- CNDA, 12 déc. 2018, *M. K.*, n° 18024589, Rec. CNDA, p. 224. **886**
- CNDA, 22 fév. 2019, *M. A. et Mme A. épouse A.*, n° 17019034, Rec. CNDA, p. 186. **890**
- CNDA, 29 mars 2019, *Mme M.*, n° 19004616, Rec. CNDA, p. 182. **573**
- CNDA, 19 avr. 2019, *M. S.*, n° 16040612, Rec. CNDA, p. 128. **872**
- CNDA, 19 avr. 2019, *M. A.*, n° 16040649. **872**
- CNDA, 8 janv. 2020, *M. D.*, n° 19051775, Rec. CNDA, p. 15. **527**
- CNDA, 10 janv. 2020, *M. M. et Mme S.*, n° 18024308, Rec. CNDA, p. 64. **1320**
- CNDA, 28 déc. 2020, *M. S.*, n° 20012065. **872**
- CNDA, 24 fév. 2021, *M. M.*, n° 20032375, Rec. CNDA, p. 21. **1325**
- CNDA, 10 mai 2021, *M. K.*, n° 21003451, Rec. CNDA, p. 319. **256**

Cour de cassation

- Cass., 4 mai 1865, *Chardon*, D., 1865, I., p. 248. **658**
- Cass., 4 juill. 1867, *Benneçon*, D., 1867, I., p. 281. **658**

- Cass., crim., 4 déc. 1930, *Abbé Gautraud*, D., 1931, I., p. 33. **1255**
- Cass., crim., 6 mai 1959, D., 1959, somm., p. 71. **940**
- Cass., crim., 20 fév. 1979, n° 78-90.396. **121**
- Cass., crim., 17 mai 1984, *Dore*, D., 1984, p. 536. **210**
- Cass., civ. 1^{re}, 19 juin 1985, *Office national de la chasse*, D., 1985, p. 426. **1255**
- Cass., civ. 2^e, 9 fév. 1994, *M. Bayemy c. Préfet du Val-de-Marne*, n° 93-50.003, Bull., n° 53, p. 30. **150**
- Cass., crim., 16 oct. 1996, n° 95-81.875. **178**
- Cass., civ. 1^{re}, 16 avr. 2008, *Préfet des Bouches du Rhône*, n° 06-20390. **580**
- Cass., civ. 1^{re}, 16 avr. 2008, *Préfet des Hautes Alpes*, n° 06-20391. **580**
- Cass., civ. 1^{re}, 16 avr. 2008, *Préfet du Vaucluse*, n° 06-20978. **580**
- Cass., civ. 1^{re}, 12 oct. 2011, n° 10-24205. **581**
- Cass., civ. 1^{re}, 29 fév. 2012, n° 11-30.085. **112**
- Cass., civ. 1^{re}, 5 juill. 2012, n° 11-30.530. **190**
- Cass., civ. 1^{re}, 5 juill. 2012, n° 11-30.371. **190**
- Cass., civ. 1^{re}, 30 avr. 2014, n° 13-50.055. **120**
- Cass., civ. 3^e, 4 fév. 2016, n° 15-21.381. **133**
- Cass., civ. 1^{re}, 27 sept. 2017, n° 17-15.160. **135**
- Cass., civ. 1^{re}, 6 mars 2019, n° 18-13.908, AJDA, 2019, p. 552. **139**

Autres juridictions judiciaires

- TGI Paris, 21 oct. 1991, *Bonaglia c. Préfet de police de Paris*. **145**
- TGI Paris, 25 mars 1992, *Chantal Babaki Neata c. Mnisire de l'Intérieur*, n° 59429, Gaz. pal., 1992, jur., p. 438. **114 ; 145**
- TGI Paris, 31 mars 1993, *Meftali c. Préfet de police*. **145**

- TGI Paris, 24 nov. 1993, *Istvan Dulangi et autres c. préfet de police de Paris*, Gaz. pal., 1994, jur., p. 51. **145**
- CA Paris, 19 janv. 1994, *Préfet de police c. Rachid Meftali*, Gaz. pal., 1994, jur., p. 490. **145**
- TGI Lyon, 25 mars 1994, *Youbi et Madaci c. Préfet du Rhône*, Gaz. pal., 15-16 avr. 1994, p. 3. **145**
- TGI Paris, 2 avr. 1994, *Ye Yong Khon c. Préfet de police de Paris*. **145**
- TGI Paris, 2 avr. 1994, *Pao Ming c. Préfet de police de Paris*. **145**
- TGI Paris, 2 avr. 1994, *Ly Hui Da c. Préfet de police de Paris*. **145**
- TGI Paris, 29 juin 1994, *U.D.A.F. c. Ministre de l'Intérieur*, Gaz. pal., 1994, jur., p. 587. **145**
- TGI Paris, 29 juin 1994, *Xiao Cai Cao c. Préfet de police de Paris*. **145**
- CA Paris, Ord., 29 juin 2011, *A. Achughbabian*, n° B 11/02792. **189**

Juridictions du Conseil de l'Europe

- Commission EDH, plén., 5 oct. 1972, *X. c. Autriche*, n° 5212/71. **1117**
- Cour EDH, plén., 22 oct. 1984, *Sramek c. Autriche*, n° 8790/79. **228**
- Cour EDH, plén., 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, n° 9214/80 ; 9473/81 ; 9474/81. **1144 ; 1150**
- Commission EDH, plén., 1^{er} juill. 1985, *K. et W. c. Pays-Bas*, n° 11278/84. **1117**
- Cour EDH, 21 juin 1988, *Berrehab c. Pays-Bas*, n° 10730/84. **1077 ; 1111**
- Commission EDH, 10 mai 1989, *Djeroud c. France*, n° 13446/87. **1104**
- Commission EDH, 15 mars 1990, *Mohamed Djeroud c. France*, n° 13446/87. **1077**
- Cour EDH, 18 fév. 1991, *Moustaquim c. Belgique*, n° 12313/86. **1148**
- Commission EDH, 6 déc. 1991, *Demraoui c. France*, n° 16725/90. **213**
- Commission EDH, plén., 22 mai 1995, *Kafkasli c. Turquie*, n° 21106/92. **1117**

- Cour EDH, 19 fév. 1996, *Gül c. Suisse*, n° 23218/94. **1144**
- Cour EDH, 28 nov. 1996, *Abmut c. Pays-Bas*, n° 21702/93. **1144**
- Commission EDH, 26 fév. 1997, *Renna c. France*, n° 32809/96. **213**
- Cour EDH, 2 mai 1997, *D. c. Royaume-Uni*, n° 30240/96. **1182 ; 1183**
- Commission EDH, 8 sept. 1997, *B. B. c. France*, n° 30930/96. **1183**
- Commission EDH, 29 mai 1998, *Karara c. Finlande*, n° 40900/98. **1183**
- Cour EDH, 4^e, 12 janv. 1999, *Karassev c. Finlande*, n° 31414/96. **1117 ; 1126**
- Cour EDH, 1^{re}, 15 fév. 2000, *S.C.C. c. Suède*, n° 46553/99. **1183**
- Cour EDH, 4^e, 11 juill. 2000, *Jabari c. Turquie*, n° 40035/98. **487**
- Cour EDH, GC., 5 oct. 2000, *Maaouia c. France*, n° 39652/98. **213 ; 545 ; 553**
- Cour EDH, 3^e, 6 fév. 2001, *Bensaïd c. Royaume-Uni*, n° 44599/98. **1183**
- Cour EDH, GC., 7 juin 2001, *Kress c. France*, n° 39594/98. **532 ; 553**
- Cour EDH, 3^e, 5 fév. 2002, *Čonka c. Belgique*, n° 51564/99. **743**
- Cour EDH, 1^{re}, 29 avr. 2003, *Dremhyuga c. Lettonie*, n° 66729/01. **1111**
- Cour EDH, 1^{re}, 15 mai 2003, *Gribenko c. Lettonie*, n° 76878/01. **1111**
- Cour EDH, 2^e, 24 juin 2003, *Arcila Henao c. Pays-Bas*, n° 13669/03. **1183**
- Cour EDH, 4^e, 22 juin 2004, *Ndangoya c. Suède*, n° 17868/03. **1183**
- Cour EDH, 3^e, 25 nov. 2004, *Amegnigan c. Pays-Bas*, n° 25629/04. **1183**
- Cour EDH, 3^e, 17 mars 2005, *Kuduzović c. Slovénie*, n° 60723/00. **1126**
- Cour EDH, 2^e, 12 avr. 2005, *Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, n° 36378/02. **712**
- Cour EDH, 2^e, 17 janv. 2006, *Aristimuño Mendizabal c. France*, n° 51431/99. **1111**
- Cour EDH, GC., 12 avr. 2006, *Martinie c. France*, n° 58675/00. **532**

- Cour EDH, 3^e, 11 juill. 2006, *Savoia et Bounegru c. Italie*, n° 8407/05. **1126**
- Cour EDH, GC., 15 janv. 2007, *Syssoyeva et autres c. Lettonie*, n° 60654/00. **1111**
- Cour EDH, 2^e, 26 avr. 2007, *Gebremedhin c. France*, n° 25389/05. **712 ; 731 ; 732**
- Cour EDH, GC., 27 mai 2008, *N. c. Royaume-Uni*, n° 26565/05. **1182**
- Cour EDH, 5^e, 16 juin 2009, *Ma c. France*, n° 4920/08. **487**
- Cour EDH, 5^e, 15 déc. 2009, *Se c. France*, n° 10085/08. **487**
- Cour EDH, 5^e, 13 oct. 2009, *Ashkan Panjebeighalehei c. Danemark*, n° 11230/07. **228**
- Cour EDH, GC., 21 janv. 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09. **787**
- Cour EDH, 1^{re}, 14 juin 2011, *Osman c. Danemark*, n° 38058/09. **1144**
- Cour EDH, 4^e, 11 oct. 2011, *Genovese c. Malte*, n° 53124/09. **1126**
- Cour EDH, 5^e, 2 fév. 2012, *I.M. c. France*, n° 9152/09. **884**
- Cour EDH, 2^e, 10 mai 2012, *E. O. c. Italie*, n° 34724/10. **1183**
- Cour EDH, 5^e, 22 mai 2012, *I.I. c. France*, n° 55321/11. **487**
- Cour EDH, 5^e, 11 déc. 2012, *T.N. c. France*, n° 14658/11. **487**
- Cour EDH, GC., 13 déc. 2012, *Souza Ribeiro c. France*, n° 22689/07. **712**
- Cour EDH, 4^e, 16 avr. 2013, *Aswat c. Royaume-Uni*, n° 17299/12. **1188**
- Cour EDH, 5^e, 18 avr. 2013, *Mo. M. c. France*, n° 18372/10. **884**
- Cour EDH, 5^e, 30 avr. 2013, *Kochieva c. Suède*, n° 75203/12. **1183**
- Cour EDH, 5^e, 4 juin 2013, *Marc Antoine c. France*, n° 54984/09. **545**
- Cour EDH, 5^e, 4 sept. 2014, *M. V. et M. T. c. France*, n° 17897/09. **884**
- Cour EDH, 5^e, 19 sept. 2013, *R.J. c. France*, n° 10466/11. **884**
- Cour EDH, 5^e, 10 oct. 2013, *K.K. c. France*, n° 18913/11. **884**

- Cour EDH, GC., 3 oct. 2014, *Jeunesse c. Pays-Bas*, n° 12738/10. **1144**
- Cour EDH, 5^e, 25 nov. 2014, *V. S. c. France*, n° 35226/11. **1183**
- Cour EDH, 2^e, 7 avr. 2015, *Khachatryan c. Belgique*, n° 72597/10. **1183**
- Cour EDH, 5^e, 15 déc. 2015, *Z.Z. c. France*, n° 32029/12. **487**
- Cour EDH, GC., 24 mai 2016, *Biao c. Danemark*, n° 38590/10. **1144**
- Cour EDH, 4^e, 21 juin 2016, *Ramadan c. Malte*, n° 76136/12. **1111 ; 1126**
- Cour EDH, 5^e, 12 juill. 2016, *A.M. c. France*, n° 56324/13. **131**
- Cour EDH, 1^{re}, 13 oct. 2016, *B.A.C. c. Grèce*, n° 11981/15. **1111**
- Cour EDH, GC., 13 déc. 2016, *Paposhvili c. Belgique*, n° 41738/10. **1188**
- Cour EDH, 4^e, 19 sept. 2017, *Schembri c. Malte*, n° 66297/13. **1153**
- Cour EDH, 1^{re}, 26 avr. 2018, *Hoti c. Croatie*, n° 63311/14. **1111**
- Cour EDH, 5^e, 25 juin 2020, *Ghoumid et autres c. France*, n° 52273/16. **1129**
- Cour EDH, GC., 7 déc. 2021, *Savran c. Danemark*, n° 57467/15. **1188 ; 1190**

Cour de justice des Communautés européennes/de l'Union européenne

- CJCE, 7 juill. 1992, *Micheletti*, n° C-369/90. **1123**
- CJUE, 5^e, 29 avr. 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, n° C-482/01. **1303**
- CJUE, 2^e, 11 nov. 2004, *Cetinkaya*, C-467/02. **1303**
- CJUE, GC., 2 mars 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, n° C-135/08. **1123**
- CJUE, GC., 9 nov. 2010, *Allemagne c. B. et D.*, nos C-57/09 et C-101/09. **1339**
- CJUE, 1^{re}, 28 avr. 2011, *Hassen El Dridi alias Soufi Karim*, n° C-61/11. **188**

- CJUE, GC., 6 déc. 2011, *Alexandre Achughbabain c. Préfet du Val de Marne*, n° C-329/11. **189**
- CJUE, 1^{re}, 8 déc. 2011, *Ziebell*, n° C-371/08. **1303**
- CJUE, 4^e, 28 fév. 2013, *Oscar Orlando Arango Jaramillo et autres c. Banque européenne d'investissement*, n° C-334/12. **382**
- CJUE, 2^e, 10 sept. 2013, *M. G., N. R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, n° C-383/13. **809**
- CJUE, GC., 19 déc. 2013, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, n° C-84/12. **1107**
- CJUE, GC., 2 déc. 2014, *A., B. et C. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, n°s C-148/13, C-149/13 et C-150/13. **865**
- CJUE, GC., 18 déc. 2014, *Mohamed M'Bodj c. État belge*, n° C-542/13. **1338**
- CJUE, 4^e, 17 déc. 2015, *Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d'action sociale de Huy*, n° C-239/14. **722**
- CJUE, GC., 17 avr. 2018, *B. c. Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c. Franco Vomero*, n°s C-424/16 et C-316/16. **1303**
- CJUE, GC., 24 avr. 2018, *MP c. Secretary of State for the Home Department*, n° C-353/16. **1191**
- CJUE, GC., 19 juin 2018, *Sadikou Gnandi c. État belge*, n° C-181/16. **722**
- CJUE, 4^e, 28 sept. 2018, *X. c. Belastingdienst/Toeslagen*, n° C-175/17. **745**
- CJUE, GC., 14 mai 2019, *M. c. Ministerstvo vnitra et X. et X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n°s C-391/16, C-77/17 et C-78/17. **1333**
- CJUE, 5^e, 23 mai 2019, *Mohammed Bilali c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, n° C-720/17. **1338**

Autres juridictions

- Sentence arbitrale, 16 nov. 1957, *Affaire du lac Lanoux*, Recueil des sentences arbitrales, Nations Unies, 2006, p. 301. **114**

Table des textes

Constitution

- Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 24 août 1789. **321 ; 569**
- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. **236**
- Constitution du 4 octobre 1958. **108**

Directives et règlements

- Directive n° 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. **178**
- Directive n° 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. **247**
- Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers. **431 ; 733**
- Directive n° 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres. **359 ; 722**
- Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). **191**
- Directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. **121 ; 188 ; 445 ; 488 ; 1085**

- Règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un Code communautaire des visas. **318**
- Directive n° 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection. **844 ; 1058 ; 1331 ; 1336**
- Directive n° 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. **436 ; 722 ; 723 ; 728**
- Directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. **247**
- Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride. **357 ; 432 ; 733**

Traités

- Convention de Chicago du 7 septembre 1944 relative à l'aviation civile internationale. **114**
- Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. **16 ; 255 ; 270 ; 356 ; 437 ; 532 ; 567 ; 712 ; 733 ; 738 ; 808 ; 1075 ; 1077 ; 1088 ; 1089 ; 1090 ; 1096 ; 1097 ; 1102 ; 1107 ; 1124 ; 1132 ; 1134 ; 1138 ; 1157 ; 1158 ; 1184 ; 1191 ; 1233 ; 1269**
- Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. **115 ; 181 ; 223 ; 226 ; 235 ; 237 ; 569 ; 716 ; 1048 ; 1331 ; 1332**
- Convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides. **729 ; 1096**

- Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. **668 ; 1086**
Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles. **1013 ; 1015; 1132**
- Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977. **978**
- Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989. **1096**
- Convention de Schengen du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. **178 ; 184 ; 191**
- Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes. **431**
- Convention de Dublin du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne. **33**

Lois

- Loi du 21 avril 1832 relative aux réfugiés. **17**
- Loi du 1^{er} mai 1834 qui proroge celle du 21 avril 1832, relative aux réfugiés étrangers. **186**
- Loi du 3 décembre 1849 sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France. **32 ; 186 ; 631 ; 652 ; 654**
- Loi du 29 juin 1867 relative à la naturalisation. **654**
- Loi du 14 mars 1872 établissant des peines contre les affiliés à l'association internationale des travailleurs. **32**
- Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits. **155**
- Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État. **155 ; 711**
- Loi du 26 juin 1889 sur la nationalité. **652 ; 654**

- Loi du 8 août 1893 relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national. **186**
- Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900. **424**
- Loi du 7 avril 1915 autorisant le Gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation obtenus par d'anciens sujets de puissance en guerre avec la France. **656**
- Loi du 12 février 1924 remplaçant la loi du 3 février 1893 et réprimant les atteintes au crédit de l'État. **212**
- Loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers. **27 ; 30 ; 207 ; 426 ; 662 ; 978**
- Loi du 27 décembre 1927 portant fixation du budget général de l'exercice 1928. **299**
- Loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle. **121 ; 144**
- Loi du 18 août 1936 portant abrogation de la loi du 12 février 1924 et réprimant les atteintes au crédit de la nation. **212**
- Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides. **179 ; 223 ; 224 ; 478 ; 569 ; 716 ; 836**
- Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses. **212**
- Loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française. **1024**
- Loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration. **121**

- Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public. **1243**
- Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. **121**
- Loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. **165 ; 187 ; 202**
- Loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant dispositions d'ordre social. **196**
- Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. **187 ; 196 ; 437 ; 735**
- Loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France. **197 ; 205 ; 437 ; 438 ; 737**
- Loi n° 90-34 du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. **199 ; 437 ; 438 ; 504 ; 736 ; 1251 ; 1267 ; 1278**
- Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. **404**
- Loi n° 92-190 du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. **113 ; 184 ; 441 ; 442**
- Loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. **117 ; 579**
- Loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité. **372**
- Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. **205 ; 237 ; 321 ; 431 ; 718 ; 739**
- Loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil. **121**

- Loi n° 94-1136 du 27 décembre 1994 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. **117**
- Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. **146 ; 756 ; 1243 ; 1245 ; 1268 ; 1369**
- Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire. **179**
- Loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration. **121 ; 321 ; 1176**
- Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile. **121 ; 179 ; 226 ; 239 ; 321 ; 439 ; 719 ; 740 ; 1112**
- Loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. **234**
- Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité. **1151**
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. **213**
- Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. **146 ; 755 ; 785**
- Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale. **117**
- Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. **117 ; 121 ; 179 ; 321 ; 440 ; 579**
- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. **740**
- Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. **117 ; 121 ; 179 ; 321 ; 440 ; 579**
- Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. **227 ; 229 ; 479 ; 569 ; 719 ; 823**

- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. **430**
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. **274**
- Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration. **179 ; 274 ; 439 ; 443 ; 480 ; 508**
- Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile. **117 ; 230 ; 274 ; 363 ; 480 ; 486 ; 568 ; 590 ; 904 ; 911**
- Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. **581**
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d’amélioration de la qualité du droit. **536**
- Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité. **121 ; 124 ; 127 ; 445 ; 447 ; 472 ; 473 ; 488 ; 510 ; 521 ; 544 ; 582 ; 592 ; 772 ; 979 ; 1179 ; 1188**
- Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d’aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées. **119 ; 179**
- Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. **155**
- Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile. **138 ; 229 ; 246 ; 346 ; 363 ; 432 ; 483 ; 519 ; 522 ; 568 ; 570 ; 582 ; 724 ; 734 ; 797 ; 861 ; 872**
- Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. **111 ; 117 ; 121 ; 126 ; 127 ; 138 ; 238 ; 274 ; 445 ; 448 ; 488 ; 547 ; 740 ; 773 ; 1186**
- Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. **299 ; 322**

- Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d’asile européen. **433**
- Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie. **121 ; 405 ; 434 ; 456 ; 457 ; 468 ; 481 ; 518 ; 522 ; 528 ; 594 ; 598 ; 725 ; 728 ; 872 ; 879**
- Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. **756 ; 1243**
- Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. **1095 ; 1146**

Ordonnances et assimilés

- Décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers. **178 ; 186**
- Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d’État. **711 ; 749**
- Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d’entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l’office national d’immigration. **111 ; 187 ; 718 ; 737 ; 739 ; 963 ; 1217**
- Ordonnance n° 58-1297 du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d’élever la compétence des tribunaux de police. **187**
- Ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960 modifiant certaines dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et des codes de justice militaire pour l’armée de terre et pour l’armée de mer en vue de faciliter le maintien de l’ordre, la sauvegarde de l’État et la pacification de l’Algérie. **212**
- Ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000 relative au droit d’asile en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises. **234**
- Ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile. **439**

- Ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. **771**
- Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif. **407**
- Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période. **407**
- Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif. **407 ; 529 ; 600**
- Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire. **407**
- Ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. **841**

Décrets et assimilés

- Décret du 22 juillet 1806 contenant règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'État. **711 ; 749**
- Ordonnance du 12 mars 1831 modifiant celle du 2 février dernier sur la publicité des séances du Conseil d'État, et le mode de décision des affaires contentieuses et des conflits, à l'exception des appels comme d'abus, des mises en jugement des fonctionnaires, et des autorisations de plaider demandées par les communes et établissements publics, et qui crée un ministère public au sein du comité de justice administrative. **532**
- Décret du 19 novembre 1859 portant règlement sur la pêche maritime côtière dans le 5^e arrondissement maritime. **225**
- Décret du 2 octobre 1888 relatif aux étrangers vivant en France. **186**
- Décret du 2 août 1914 relatif aux mesures à prendre à l'égard des étrangers stationnés en France. **186**

- Décret du 2 avril 1917 portant création d'une carte d'identité à l'usage des étrangers. **186**
- Décret du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers. **186**
- Décret du 2 février 1939 relatif à la délivrance des cartes d'identité de commerçant pour les étrangers. **1218**
- Décret n° 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. **479 ; 551 ; 569 ; 841 ; 1318**
- Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif. **750**
- Décret n° 58-1303 du 23 décembre 1958 modifiant diverses dispositions d'ordre pénal en vue d'instituer une cinquième classe de contraventions de police. **187**
- Décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du conseil d'État. **751 ; 1243**
- Décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative. **424**
- Décret n° 72-809 du 1^{er} septembre 1972 portant application de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire. **403**
- Décret n° 78-1154 du 9 déc. 1978 pris pour l'application de l'article 120 du code pénal aux étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion. **121**
- Décret n° 80-438 du 17 juin 1980 modifiant ou abrogeant certaines dispositions du Code des tribunaux administratifs. **539**
- Décret n° 82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français. **321**
- Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers. **352 ; 360**

- Décret n° 86-992 du 27 août 1986 modifiant et complétant le décret n°53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. **569**
- Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. **403**
- Décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française. **320**
- Décret n° 98-58 du 28 janvier 1998 relatif aux conditions d'attribution de la carte d'identité de commerçant étranger. **1218**
- Décret n° 98-502 du 23 juin 1998 modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 modifié pris pour l'application des articles 5, 5-1 et 5-3 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, en ce qui concerne l'admission sur le territoire français. **321**
- Décret n° 2000-1093 du 10 novembre 2000 instituant une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France. **301**
- Décret n°2004-459 du 28 mai 2004 fixant les catégories d'actes individuels ne pouvant faire l'objet d'une publication sous forme électronique au Journal officiel de la République française. **343**
- Décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés. **479**
- Décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6 et L. 821-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. **357**
- Décret n° 2005-770 du 8 juillet 2005 portant publication de la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne (ensemble une annexe), faite à Dublin le 27 septembre 1996. **33**

- Décret n° 2008-224 du 6 mars 2008 modifiant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et relatif aux compétences du ministre chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. **318**
- Décret n° 2008-1481 du 30 décembre 2008 relatif à la Cour nationale du droit d'asile. **230**
- Décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. **404 ; 420 ; 567**
- Décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le Code de justice administrative. **537 ; 538**
- Décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 portant expérimentation de la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'État. **299**
- Décret n° 2013-751 du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile. **479 ; 552 ; 571 ; 828 ; 832 ; 838 ; 841**
- Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (ministère de l'intérieur). **362 ; 363**
- Décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du 4° de l'article L. 231-4 du Code des relations entre le public et l'administration (ministère de l'intérieur). **362 ; 363**
- Décret n° 2015-1298 du 16 octobre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile. **552**

- Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du Code des relations entre le public et l'administration. **343**
- Décret n° 2015-1364 du 28 octobre 2015 pris pour l'application des articles 13, 16 et 20 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire). **421 ; 436**
- Décret n° 2016-1458 du 28 octobre 2016 pris pour l'application du titre II de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et portant notamment modification du code de justice administrative (partie réglementaire). **404 ; 420**
- Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du Code de justice administrative. **567**
- Décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d'asile en Guyane. **479**
- Décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018 pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile. **528 ; 571**
- Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes. **902**
- Décret n° 2019-82 du 7 février 2019 modifiant le Code de justice administrative. **565**
- Décret n° 2019-1329 du 9 décembre 2019 portant adaptation de certaines dispositions relatives aux modalités de traitement des demandes d'asile dans les Antilles et en Guyane et modifiant les règles de recours contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans les collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. **479**

- Décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour. **644**
- Décret n° 2022-962 du 29 juin 2022 relatif aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France. **306**
- Décret n° 2022-963 du 29 juin 2022 relatif aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France. **306 ; 318**

Index alphabétique

L'index alphabétique a été conçu comme le complément de la table des matières. Le plan présenté dans cette dernière étant relativement linéaire et permettant à lui seul d'identifier les principaux axes de mutation de la justice administrative dans les contentieux des étrangers, le choix a été fait d'orienter l'index vers les différents actes ou thématiques des contentieux des étrangers, qui sont transversaux.

- **Apatridie**
 - ❖ Compétence **94 ; 265**
 - ❖ Délai **425**
 - ❖ Naissance d'une décision **363 et s.**
 - ❖ Nature du recours **1040 ; 1340 ; 1348 et s.**
 - ❖ Notification **346**
 - ❖ Preuve **860**
 - ❖ Reconduite à la frontière **1232**
 - ❖ Recours suspensif **729**
 - ❖ Vie familiale **1157**
- **Asile** (qualité de réfugié)
 - ❖ Acquiescement aux faits **818**
 - ❖ Appartenance au droit des étrangers **14 et s. ; 45**
 - ❖ Audience **836 et s.**
 - ❖ Audience vidéo **592 et s. ; 598s**
 - ❖ Compétence **98 ; 233 et s. ; 240 et s.**
 - ❖ Confidentialité **861 et s.**
 - ❖ Contrôle de la dénaturation **1041 et s.**
 - ❖ Contrôle de la qualification juridique des faits **1047 et s.**
 - ❖ Délai de jugement **483 et s.**
 - ❖ Délai de recours **296 ; 369 ; 398 ; 405 ; 407 ; 478 et s.**
 - ❖ Dignité **865 et s.**
 - ❖ Égalité des armes **858s**
 - ❖ État d'urgence sanitaire **801 et s.**
 - ❖ Immunité pénale **181**
 - ❖ Information préalable des parties **832 et s.**

- ❖ Instruction **855 et s.**
- ❖ Interprète **823**
- ❖ Juridiction spécialisée **220 et s.**
- ❖ Magistrat statuant seul **522 et s.**
- ❖ Motivation **825 et s.**
- ❖ Nature du recours **1318, 1331**
- ❖ Nombre de recours **40**
- ❖ Notes en délibéré **828 et s.**
- ❖ Notification **346 ; 347 ; 357**
- ❖ Ordonnances de tri **569 et s.**
- ❖ Pays sûrs **1025 et s.**
- ❖ Placement en zone d'attente (voir Zone d'attente)
- ❖ Preuve **882 et s.**
- ❖ Rapporteur **550 et s.**
- ❖ Recours suspensif **716 et s.**
- ❖ Référé **785 et s.**
- ❖ Rétention **136 et s.**
- ❖ Secret de la défense **872 et s.**
- ❖ Silence **363 et s.**
- ❖ Traduction **821**
- **Assignation à résidence**
 - ❖ Compétence **111 et s.**
 - ❖ Contrôle **985 ; 1021 ; 1106**
 - ❖ Délai de recours **473 ; 474 et s. ; 493**
 - ❖ Acte susceptible de recours **636 ; 642**
 - ❖ Référé **762 ; 773**
- **Attestation d'accueil**
 - ❖ Délais **425**
 - ❖ Recours préalable **321**
 - ❖ Silence **362**
- **Déchéance de nationalité**
 - ❖ Acte susceptible de recours **656 et s.**
 - ❖ Compétence **99**
 - ❖ Contrôle **942 ; 955 et s. ; 995 ; 1088 ; 1096 ; 1116 et s.**
 - ❖ Motivation **910**
 - ❖ Nature du recours **1313 et s.**
 - ❖ Publication **343**
 - ❖ Secret de la défense **871**
- **Entrée sur le territoire**
 - ❖ Audience vidéo **590 et s. ; 594 et s.**
 - ❖ Compétence **244 et s.**

- ❖ Contrôle **910**
 - ❖ Délais **397 ; 398 ; 407 ; 421 ; 425 ; 486 et s.**
 - ❖ Magistrat statuant seul **520**
 - ❖ Notification **357**
 - ❖ Ordonnance de tri **568**
 - ❖ Recours suspensif **712 ; 731 et s.**
 - ❖ Référé **753 ; 785**
- **Expulsion**
- ❖ Acte susceptible de recours **629 et s. ; 638 et s. ; 641 ; 642 ; 660**
 - ❖ Contrôle **910 ; 912 ; 940 ; 945 ; 949 ; 951 ; 962 et s. ; 980 et s. ; 999 et s. ; 1001 et s. ; 1100 et s. ; 1106 ; 1132 et s. ; 1163 et s.**
 - ❖ Délais **370 ; 426 ; 428**
 - ❖ Influence de l'autorité judiciaire **165 ; 166 et s. ; 201 et s.**
 - ❖ Injonction **1259s**
 - ❖ Rapporteur public **537**
 - ❖ Référés **750 ; 754 ; 757 ; 762 ; 775 ; 780**
 - ❖ Secret de la défense **871**
 - ❖ Silence **362**
 - ❖ Voie de fait **142 ; 145**
- **Extradition**
- ❖ Acte susceptible de recours **658 et s.**
 - ❖ Appartenance au droit des étrangers **24 et s. ; 40**
 - ❖ Appréciation dynamique de la légalité **1360**
 - ❖ Compétence **98 ; 101 ; 170 ; 206 et s. ; 253 ; 257**
 - ❖ Contrôle **910 ; 974 et s. ; 991 ; 1086 ; 1098 et s. ; 1138 et s.**
 - ❖ Délai **297 ; 392 ; 426 ; 430**
 - ❖ Injonction **1250**
 - ❖ Nature du recours **1340**
 - ❖ Recours suspensif **712 ; 724 ; 743 et s.**
 - ❖ Référés **754 ; 776**
 - ❖ Substitution de base légale **1220**
- **Hébergement**
- ❖ Délai **370**
 - ❖ Recours administratif **321**
 - ❖ Référé **785 ; 796 et s.**
 - ❖ Voie de fait **145**
- **Interdiction de retour**

- ❖ Contrôle **910 ; 1023 ; 1106**
- ❖ Délai **404 ; 465 ; 488 et s.**
- ❖ Magistrat statuant seul **602**
- ❖ Notification **347**
- **Interdiction du territoire**
 - ❖ Pénalisation **187 ; 191 ; 212 et s.**
- **Libération des liens d'allégeance**
 - ❖ Contrôle **995**
 - ❖ Délai **371 et s.**
 - ❖ Recours administratif **294**
- **Nationalité**
 - ❖ Acte susceptible de recours **647 ; 650 et s.**
 - ❖ Appartenance au droit des étrangers **21 et s. ; 40 ; 45**
 - ❖ Compétence **80 et s. ; 86 et s. ; 95 et s. ; 172**
 - ❖ Contrôle **910 ; 939 ; 942 ; 952 ; 955 et s. ; 995 ; 1034 et s. ; 1088 ; 1096 ; 1116 et s.**
 - ❖ Définition de l'étranger **8 et s.**
 - ❖ Instruction **855**
- ❖ Nature du recours **1313 et s. ; 1340**
- ❖ Ordonnances de tri **564**
- ❖ Procès équitable **808**
- ❖ Publication **343**
- ❖ Rapporteur public **537**
- ❖ Recours administratif **320**
- ❖ Référés **781**
- ❖ Secret de la défense **871**
- **Obligation de quitter le territoire français** (et reconduite à la frontière)
 - ❖ Acte susceptible de recours **636 et s.**
 - ❖ Annulation par voie de conséquence **1238 et s.**
 - ❖ Appartenance au droit des étrangers **12 et s.**
 - ❖ Appréciation de la légalité dans le temps **1297 et s. ; 1363**
 - ❖ Audience **852**
 - ❖ Compétence **101 ; 193 et s. ; 248 et s.**
 - ❖ Contrôle **910 et s. ; 996 ; 1076 et s. ; 1100 et s. ; 1142**
 - ❖ Délai **353 ; 370 ; 395 et s. ; 404 ; 407 ; 410 et s. ; 418 et s. ; 420 ; 437 et s. ; 443**

- et s. ; 455 et s. ; 465 et s. ; 468 et s.
- ❖ Injonction 1267 et s.
- ❖ Instruction 816 ; 834
- ❖ Magistrat statuant seul 504 et s. ; 508 et s.
- ❖ Nature du recours 1342 et s.
- ❖ Notification 347
- ❖ Procès équitable 808
- ❖ Recours administratif 297
- ❖ Recours suspensif 712 et s. ; 735 et s. ; 742
- ❖ Référés 757 ; 760 ; 766 et s. ; 769 et s.
- ❖ Substitution de base légale 1216 et s.
- **Pays de destination**
 - ❖ Acte susceptible de recours 640
 - ❖ Annulation 1284
 - ❖ Contrôle 1093 ; 1170 ; 1171 et s.
 - ❖ Délai 465 et s. ; 474 et s.
 - ❖ Magistrat statuant seul 517 ; 602
 - ❖ Référés 770
- **Police des publications étrangères**
 - ❖ Appartenance au droit des étrangers 37
 - ❖ Contrôle 940 ; 946 ; 979
- **Protection subsidiaire** (voir Asile)
 - ❖ Compétence 227 ; 239 ; 253 et s. ; 258 ; 270 ; 271
 - ❖ Contrôle 1043 ; 1053 ; 1058 et s.
 - ❖ Magistrat statuant seul 522 et s.
 - ❖ Nature du recours 1337 et s.
 - ❖ Recours suspensif 719
 - ❖ Silence 363 et s.
- **Réadmission**
 - ❖ Délai 476 et s. ; 492
 - ❖ Magistrat statuant seul 602
 - ❖ Référés 773
- **Reconduite à la frontière** (voir Obligation de quitter le territoire français)
- **Reconduite à la frontière d’office**
 - ❖ Délais 441 et s.
- **Rétention**
 - ❖ Acte susceptible de recours 636
 - ❖ Audience 580

- ❖ Compétence **121 et s. ; 262**
 - ❖ Contrôle **910 ; 1021 et s.**
 - ❖ Délais **456 ; 472 ; 474 et s. ; 494**
 - ❖ Magistrat statuant seul **515 ; 521 et s.**
 - ❖ Notification **347 ; 351 ; 357**
 - ❖ Référé **759 ; 772 et s. ; 802**
 - ❖ Voie de fait **145**
- **Sanctions administratives** (sauf déchéance de nationalité)
- ❖ Appartenance au droit des étrangers **37**
 - ❖ Compétence **134 ; 170 ; 183 et s.**
 - ❖ Contrôle **1091**
 - ❖ Délais **425**
 - ❖ Nature du recours **1310 et s.**
- **Titre de séjour**
- ❖ Acte susceptible de recours **640 ; 642 ; 643 et s.**
 - ❖ Annulation par voie de conséquence **1238 et s.**
 - ❖ Appartenance au droit des étrangers **12 et s.**
- ❖ Autorité de chose jugée **1248 ; 1252**
 - ❖ Compétence **170 ; 258**
 - ❖ Contrôle **910 ; 945 ; 985 ; 1001 et s. ; 1013 et s. ; 1017 et s. ; 1031 et s. ; 1085 ; 1089 et s. ; 1106 ; 1111 et s. ; 1137 ; 1143 et s.**
 - ❖ Délais **370 ; 443 ; 465 et s.**
 - ❖ Exception d'illégalité **1227 ; 1230 ; 1232 et s.**
 - ❖ Injonction **1285 et s. ; 1294 et s. ; 1299 et s.**
 - ❖ Recours administratif **291 ; 297**
 - ❖ Référé **753 et s. ; 761 et s. ; 788 ; 792 et s.**
 - ❖ Secret médical **875 et s.**
 - ❖ Substitution de base légale **1217**
 - ❖ Voie de fait **145 et s.**
- **Transfert des demandeurs d'asile**
- ❖ Appréciation de la légalité dans le temps **1363**
 - ❖ Compétence **249**
 - ❖ Contrôle **910**

- ❖ Délais **394 ; 397 ; 398 ; 404 ; 407 ; 421 ; 431 et s. ; 474 et s. ; 493**
 - ❖ Magistrat statuant seul **519**
 - ❖ Notification **346 ; 357**
 - ❖ Recours suspensif **733 et s.**
 - ❖ Référés **787**
- **Visa**
- ❖ Acte susceptible de recours **640 et s. ; 648 ; 692**
 - ❖ Annulation par voie de conséquence **1238**
 - ❖ Compétence liée **1213**
 - ❖ Contrôle **910 ; 987 ; 993 ; 1001 et s. ; 1015 et s. ; 1020 ; 1032 et s. ; 1094 ; 1097 ; 1106 et s. ; 1150 ; 1156 ; 1161 ; 1164 ; 1166**
 - ❖ Délais **355 ; 425**
 - ❖ Injonction **1287 et s.**
 - ❖ Preuve **900**
 - ❖ Recours administratif **301 et s.**
 - ❖ Référés **758 ; 764 ; 789**
 - ❖ Secret de la défense **871**
 - ❖ Substitution de motifs **1222 et s.**

Table des matières

Remerciements.....	7
Droits d’auteurs	8
Liste des principales abréviations	9
Sommaire	13
Introduction générale	15
I Champ/objet de l’étude – Des contentieux insaisissables.	16
II Intérêt/enjeux de l’étude – Des contentieux prépondérants	30
Partie I – L’effacement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers	41
Titre I – L’effacement de la justice administrative dans la répartition des pouvoirs.....	43
Chapitre I – L’effacement au profit de l’autorité judiciaire.....	45
Section I – La consolidation des bases constitutionnelles de la compétence judiciaire.....	47
I L’immixtion indirecte de l’autorité judiciaire dans le droit au séjour à travers la détermination de l’état des personnes	47
A Les contours de la compétence judiciaire.....	50
B La portée de la compétence judiciaire	53
II L’immixtion directe de l’autorité judiciaire dans les mécanismes d’éloignement à travers la protection de la liberté individuelle	60
A Une compétence matérielle : la privation de liberté.....	60
1. La constitution progressive d’un bloc de compétence fondé sur la liberté individuelle	61
2. L’unification des contentieux des étrangers sous l’égide de l’autorité judiciaire.....	75
B Une compétence fonctionnelle : apogée et déclin de la voie de fait.....	81
1. Le développement de la voie de fait dans les contentieux des étrangers.....	82

2. Le recul de la voie de fait dans les contentieux des étrangers	85
Section II – L’extension de la compétence judiciaire au-delà des exigences constitutionnelles	93
I L’influence de l’autorité judiciaire sur l’autorité administrative	93
A L’influence mesurée de l’autorité judiciaire par le prisme de l’autonomie du droit administratif	93
1. L’influence du juge pénal sur le procès administratif	94
2. L’indépendance du juge administratif face au procès pénal.....	97
B L’influence croissante de l’autorité judiciaire à travers la pénalisation du droit des étrangers	102
1. La pénalisation du concours au séjour irrégulier	102
2. La pénalisation du séjour irrégulier	108
II La substitution de l’autorité judiciaire à l’autorité administrative	114
A L’intervention de l’autorité judiciaire dans le processus administratif d’éloignement.....	114
1. La judiciarisation de la reconduite à la frontière.	114
2. La judiciarisation des procédures administratives ..	120
B L’instrumentalisation de l’autorité judiciaire dans le processus d’éloignement.....	124
Conclusion du premier chapitre	127
Chapitre II – L’effacement au sein du pouvoir exécutif.....	129
Section I – L’effacement de la juridiction administrative de droit commun au profit d’une juridiction spécialisée	130
I L’exclusion nécessaire du contentieux de la protection internationale de la juridiction administrative de droit commun	130
A L’institution logique d’une juridiction spécialisée.....	130
1. Une spécificité formelle essentielle.....	131
2. Une spécificité formelle questionnée	132
B L’institution progressive d’une compétence étendue ...	138

II L'exclusion imparfaite du contentieux de la protection internationale de la juridiction administrative de droit commun	141
A Le maintien d'une compétence hors du champ d'intervention de l'OFPRA	142
1. La connexité du contrôle du juge administratif ordinaire.....	142
2. La similarité du contrôle du juge administratif ordinaire	147
B Le maintien d'une compétence dans le champ d'intervention de l'OFPRA	151
1. Le maintien d'une compétence en premier ressort	151
2. La préservation du contrôle par la voie de la cassation	154
Section II – L'effacement de la juridiction administrative au profit de l'administration active	157
I La neutralisation du contentieux administratif non juridictionnel	157
A Le rejet des modes contractuels de résolution des litiges	157
1. Une réserve d'ordre public ambiguë	158
2. Une exclusion de l'excès de pouvoir discutabile.....	161
B L'exclusion des règles relatives au recours administratif	168
1. Une exclusion délimitée	169
2. Une exclusion complète.....	171
II La promotion du contentieux administratif non juridictionnel	173
A L'instauration d'une procédure obligatoire de recours administratif dans le contentieux du refus de visa	174
1. Un effacement incomplet du juge administratif	174
2. Un effacement abouti du juge administratif.....	177
B L'instauration d'une procédure obligatoire de recours administratif dans les autres contentieux des étrangers	185

1. L'éparpillement des procédures de recours administratif préalable obligatoire.....	185
2. L'absence de généralisation des procédures de recours administratif préalable obligatoire.....	188
Conclusion du second chapitre.....	190
Conclusion du premier titre	191
Titre II – L'effacement de la justice administrative face à l'urgence.	193
Chapitre I – L'effacement par la précipitation.....	195
Section I – L'adaptation protectrice du régime des délais de recours aux contentieux des étrangers	196
I L'adaptation marginale des règles relatives à la naissance du délai de recours	196
A La naissance du délai de recours par la publicité.....	196
1. L'exigence de modalités particulières de publicité..	196
2. L'exigence d'un contenu déterminé de la notification..	201
B La naissance du délai de recours sans notification	207
1. La naissance du délai de recours contre les décisions implicites.....	207
2. La naissance du délai de recours contre les décisions irrégulièrement notifiées.....	210
II L'adaptation profonde des règles relatives à l'expiration du délai de recours	221
A Le calcul rigoureux de l'expiration du délai de recours	221
1. La computation du délai de recours.....	221
2. La prorogation du délai de recours.....	228
B La cristallisation assouplie du débat contentieux.....	235
Section II – La multiplication des délais spéciaux dans les contentieux des étrangers	243
I L'instauration progressive de délais spéciaux dans le contentieux de l'éloignement	244
A La réduction affirmée des délais dans le contentieux de l'éloignement.....	244

1. La systématisation du délai abrégé dans le contentieux de l'éloignement.....	245
2. La prolifération des délais de recours contre l'obligation de quitter le territoire français.....	254
B L'enchevêtrement croissant des délais de recours dans le contentieux de l'éloignement	266
1. L'effet attractif de l'obligation de quitter le territoire français.....	267
2. L'effet perturbateur de l'obligation de quitter le territoire.....	269
II L'instauration progressive de délais spéciaux en dehors du contentieux de l'éloignement	272
A Les actes accessoires à l'éloignement	273
B Les actes extérieurs à l'éloignement.....	276
Conclusion du premier chapitre	287
Chapitre II – L'effacement par l'isolement	289
Section I – L'isolement vis-à-vis des pairs	292
I Le développement du magistrat statuant seul	292
A Le développement du magistrat statuant seul dans le contentieux de l'éloignement.....	292
B Le développement du magistrat statuant seul hors du contentieux de l'éloignement.....	300
II L'effacement du rapporteur public et du rapporteur à la Cour nationale du droit d'asile.....	305
A La dispense des conclusions.....	308
B L'absence de conclusions.....	312
1. L'absence de conclusions du rapporteur public devant les juridictions ordinaires.....	312
2. L'absence de conclusions devant la Cour nationale du droit d'asile	315
Section II – L'isolement vis-à-vis du justiciable	320
I L'éloignement du prétoire par la disparition de l'audience	320

A Le développement de l'ordonnance de tri dans le contentieux ordinaire des étrangers	321
B Le développement de l'ordonnance de tri dans le contentieux de l'asile	325
II L'éloignement du prétoire par l'aliénation de l'audience	331
A La délocalisation des audiences.....	331
1. Les manifestations limitées de la délocalisation des audiences	331
2. Les justifications fragiles de la délocalisation des audiences	335
B La dématérialisation de l'audience	337
1. Le recours facilité à l'audience vidéo.....	338
2. Le recours forcé à l'audience vidéo	340
Conclusion du second chapitre.....	344
Conclusion du second titre.....	345
Conclusion de la première partie	348
Partie II – Le renforcement de la justice administrative dans les contentieux des étrangers.....	351
Titre I – Le renforcement de la justice administrative par la consolidation des droits procéduraux	355
Chapitre I – Le renforcement par l'accessibilité du juge	357
Section I – L'extension du champ du contrôle du juge à travers l'ouverture du recours	358
I Le dépassement du caractère régalien du droit des étrangers	358
A L'abandon rapide de l'immunité juridictionnelle dans les contentieux du séjour et de la nationalité.....	359
1. La multiplication des actes susceptibles de recours dans le contentieux du séjour	359
2. La consécration de la justiciabilité des actes pris en matière de nationalité.....	372
B L'abandon tardif de l'acte de gouvernement dans le contentieux de l'extradition.....	376

II Le dépassement de la souplesse normative du droit des étrangers.....	382
A Le perfectionnement du régime juridictionnel du droit souple des étrangers	383
1. L'illustration des notions classiques du droit souple.....	383
2. La participation à l'émergence d'une notion spécifique	389
B La constitution d'un véritable contentieux du droit souple des étrangers.....	394
1. Le droit des étrangers, objet de droit souple.....	395
2. Le droit des étrangers, objet d'un contentieux stratégique	396
Section II – La préservation de l'effectivité du recours.....	400
I Le développement du caractère suspensif des recours ...	400
A L'édification progressive d'un cadre suspensif en matière de protection internationale	402
1. La construction d'un recours quasi-suspensif contre les refus de reconnaissance	402
2. La création aboutie d'un recours suspensif en matière d'entrée et d'éloignement des demandeurs d'asile	415
B La généralisation du caractère suspensif des recours en matière d'éloignement.....	419
II L'institution palliative de procédures d'urgence	426
A L'appréciation variable de l'urgence	426
1. L'immixtion progressive du juge du provisoire dans les contentieux des étrangers.....	426
2. La neutralisation partielle du juge du provisoire par le jeu du recours parallèle	436
B L'appréciation exigeante des conditions matérielles....	443
1. L'approche plus ouverte des atteintes à la légalité..	443
2. L'effectivité des référés à travers la fondamentalisation des contentieux des étrangers	445
Conclusion du premier chapitre	453

Chapitre II – Le renforcement par l’adaptation des méthodes d’instruction.....	455
Section I – Le renforcement des garanties dans le débat contradictoire	458
I La promotion classique de l’instruction écrite.....	458
A Le perfectionnement des garanties dans l’échange des écritures.....	458
B L’information préalable des parties	466
II L’introduction prononcée d’une dose d’oralité	467
A Une exigence croissante dans le contentieux de l’asile	467
B Une exigence renforcée dans les procédures accélérées	474
Section II – Le renforcement des garanties dans l’apport de la preuve.....	476
I L’encadrement des pouvoirs d’enquête.....	476
A La limitation des pouvoirs d’enquête au nom de la protection de l’étranger.....	478
B La préservation minimale des garanties face au secret	483
II L’objectivisation de l’intime conviction.....	489
A Le poids majeur de l’intime conviction dans le contentieux de l’asile.....	489
1. L’apport encadré de la preuve.....	489
2. L’apport difficile de la preuve	494
B Le poids amoindri de l’intime conviction dans les autres contentieux des étrangers.....	496
Conclusion du second chapitre.....	501
Conclusion du premier titre	503
Titre II – Le renforcement de la justice administrative par le perfectionnement du contrôle juridictionnel.....	505
Chapitre I – Le renforcement par l’intensification du contrôle du juge	509
Section I – L’intensification du contrôle sur la qualification juridique des faits	516

I La disparition graduelle du pouvoir discrétionnaire de l'administration	516
A Le refus initial du contrôle de la qualification juridique des faits	517
1. Un refus ferme	517
2. Un refus tempéré	519
B L'ouverture progressive du contrôle de la qualification juridique des faits.....	525
1. L'ouverture immédiate au contrôle normal.....	525
2. L'ouverture prudente au contrôle restreint	538
II L'intensification du contrôle de la qualification juridique des faits	547
A La généralisation d'un contrôle approfondi	547
B La maintien résiduel d'un contrôle limité	559
1. La marginalisation du contrôle restreint	560
2. L'affaiblissement du contrôle de la dénaturation dans le contentieux de la protection internationale	563
Section II – L'intensification du contrôle de l'adéquation de la décision aux faits.....	578
I L'ouverture du contrôle des conséquences de la décision.....	578
A La reconnaissance encadrée du contrôle de l'adéquation de la décision aux faits	579
1. Un revirement profond.....	580
2. Un revirement mesuré.....	586
B L'institution progressive du contrôle normal.....	591
1. Une évolution immédiate en matière d'atteinte à la vie privée et familiale	591
2. Une évolution temporisée en matière d'exposition à des traitements inhumains et dégradants	610
II La portée du contrôle de l'adéquation de la décision aux faits	613
A La portée du contrôle de l'atteinte à la vie privée et familiale.....	613

1. L'identification délicate d'une atteinte à la vie familiale	614
2. Le contrôle de la portée de l'atteinte à la vie familiale	627
B La portée du contrôle de l'exposition à des traitements inhumains ou dégradants.....	630
1. L'examen exigeant de l'absence de risque de traitement inhumains ou dégradants	630
2. L'examen fluctuant de l'accès à un traitement médical dans le pays de renvoi.....	631
Conclusion du premier chapitre	645
Chapitre II – Le renforcement par l'approfondissement de l'office du juge.....	647
Section I – Le renforcement de l'office du juge de l'excès de pouvoir.....	649
I L'enrichissement de l'office du juge de l'annulation.....	649
A Le développement des techniques de régularisation...	649
1. La régularisation par la neutralisation	650
2. La régularisation par la substitution	653
B Le perfectionnement des techniques d'annulation.....	656
1. La question permanente de l'exception d'illégalité.	656
2. Le recours récurrent à l'annulation par voie de conséquence.....	661
II L'approfondissement de l'office du juge de l'exécution.	664
A L'office incertain du juge de l'exécution au prisme de l'autorité de la chose jugée	665
1. La portée classique de l'autorité de la chose jugée.	666
2. La portée renforcée de l'autorité de la chose jugée à travers l'injonction	670
B L'office imparfait du juge de l'injonction dans le temps	682
1. Le recours encadré à l'injonction légale	683
2. Le recours inachevé à l' <i>obiter dictum</i>	684

Section II – Le renforcement de l’office du juge par le plein contentieux	689
I L’affirmation ponctuelle du juge du plein contentieux	689
A L’introduction incomplète du plein contentieux objectif en matière répressive.....	689
B L’affirmation constante du plein contentieux subjectif en matière de protection internationale	694
1. Octroi de la protection internationale.....	694
2. Révocation de la protection internationale.....	700
II La généralisation du plein contentieux	706
A Une revendication infructueuse	707
1. Une préoccupation récurrente	707
2. Une évolution improbable.....	708
B Une transformation engagée	711
1. La subjectivisation de l’office du juge	711
2. L’atomisation de l’office du juge.....	715
Conclusion du second chapitre.....	721
Conclusion du second titre.....	723
Conclusion de la seconde partie.	724
Conclusion générale.....	725
I Les origines multiples des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers.....	725
II L’aboutissement équivoque des mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers.....	729
Références	735
Bibliographie	735
Ouvrages généraux.....	735
Ouvrages spéciaux.....	738
Contributions à un ouvrage collectif	740
Thèses	743
Encyclopédies	746
Articles et notes de jurisprudence	749

Conclusions et rapports de séances	765
Rapports et avis	776
Autres.....	781
Table de jurisprudence.....	783
Conseil d'État	783
Cours administratives d'appel.....	862
Tribunaux administratifs	869
Tribunal des conflits	872
Conseil constitutionnel.....	873
Commission de recours des réfugiés/Cour nationale du droit d'asile.....	876
Cour de cassation	881
Autres juridictions judiciaires	882
Juridictions du Conseil de l'Europe.....	883
Cour de justice des Communautés européennes/de l'Union européenne.....	886
Autres juridictions	888
Table des lois.....	889
Constitution	889
Directives et règlements	889
Traités	890
Lois.....	891
Ordonnances et assimilés.....	896
Décrets et assimilés	897
Index alphabétique	903
Table des matières.....	911

Les mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers

L'inflation normative qui caractérise le droit des étrangers n'a pas épargné sa dimension contentieuse. À ce titre, les mutations de la justice administrative dans les contentieux des étrangers s'inscrivent dans une double logique – effacement et renforcement – qui renseigne sur les orientations et les contradictions du droit lorsqu'il s'agit d'étendre aux étrangers les bénéfices de l'État de droit. L'effacement, c'est le recul du juge administratif ordinaire face à l'autorité judiciaire, à l'administration active et à une répartition interne des compétences de moins en moins lisible. C'est aussi le choix d'une justice toujours plus rapide, au risque de perdre la sérénité nécessaire à la conduite du procès. Le renforcement, c'est l'ouverture du prétoire au justiciable étranger, le développement d'une méthode d'instruction adaptée, l'intensification du contrôle du juge et le renouvellement de ses pouvoirs. L'étude de ces mutations offre un panorama contrasté et marqué par une instabilité qui n'a sans doute pas cessé de se manifester.

Changes in administrative justice in the field of foreigners' litigation

The normative inflation that characterises the law on foreigners has not spared its litigation dimension. In this respect, the changes in administrative justice in foreigners' litigation are part of a double logic - erasure and reinforcement - which provides information on the orientations and contradictions of the law when it comes to extending the benefits of the rule of law to foreigners. Erasure is the retreat of the ordinary administrative judge in the face of the judicial authority, the active administration and an internal distribution of competences that is less and less clear. It is also the choice of an ever faster justice, at the risk of losing the serenity necessary for the conduct of the trial. Strengthening means opening up the courtroom to foreign litigants, developing an adapted method of investigation, intensifying the judge's control and renewing his powers. The study of these changes offers a contrasted panorama marked by an instability that has undoubtedly not ceased to manifest itself.

Mots-clefs : justice administrative ; contentieux ; étrangers ; droit d'asile ; droit de la nationalité ; extradition ; office du juge ; délais.

Discipline : contentieux administratif ; droit administratif ; droit des étrangers