

Audition de l'ANAFE par la Commission MAZEAUD

28 mars 2007

L'ANAFE a été conviée, comme la CIMADE, le GISTI et France Terre d'Asile, par la Commission MAZEAUD sur les questions soumises par le Ministre HORTEFEUX dans sa lettre de mission, relative aux politiques de quotas et à l'éventuelle réforme du système judiciaire tenant à l'institution d'un Juge unique en matière de contentieux des étrangers.

Pour rappel, la Commission est composée des personnes suivantes :

- Monsieur Jean-Bernard AUBY, Profession à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris
- Monsieur Gérard-François DUMONT, Professeur à l'Université Paris IV Sorbonne ;
- Monsieur Michel FALCONE, Conseiller à la Cour de Cassation ;
- Monsieur Jean-Jacques HYEST, Sénateur et Président de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement d'administration générale ;
- Monsieur Hervé Le BRAS, Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes Sociales ;
- Madame Odile PIERART, Présidente du Tribunal administratif de Cergy Pontoise ;
- Monsieur Robert PONCEYRI, Professeur de Science Politique à l'Université d'Auvergne ;
- Monsieur Jean-Eric SCHOETTL, Conseiller d'Etat, ancien secrétaire général du Conseil ;
- Monsieur Jean-Louis WARSMANN, Député, Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;
- Monsieur Koffi YAMGNANE, ancien Secrétaire d'Etat à l'intégration.

Sont nommés rapporteurs généraux de la Commission :

- Monsieur Olivier DORD, Professeur à l'Université Paris X, Nanterre ;
- Madame Emmanuelle PRADA-BORDENAVE, Maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Outre le Président, seuls étaient présents, Monsieur Gérard-François DUMONT, Madame Odile PIERART, Monsieur Robert PONCEYRI, Monsieur Jean-Eric SCHOETTL et Madame Emmanuelle PRADA-BORDENAVE.

La Commission est donc présidée par Monsieur Pierre MAZEAUD, ancien Président du Conseil constitutionnel et ancien Ministre (arrêté du 30 janvier 2008, JO du 7 février 2008).

A. la définition des quotas d'immigration

La question peut être envisagée uniquement à propos des personnes qui ont vocation à s'établir en France. Or, la quasi-totalité des personnes qui sont maintenues en zone d'attente ne sont pas visées par cette hypothèse : demandeurs d'asile à la frontière (incompatibilité de principe) transits interrompus, dont la destination finale n'est pas la France, non admis (pour la plupart des cours séjours).

Cette question ne concerne donc pas l'objet de l'ANAFE.

B. Simplification de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, voire unification du contentieux de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers

Pour rappel et selon les termes de la lettre ministérielle de mission, la Commission doit « *étudier la possibilité de simplifier la répartition des compétences entre les ordres de juridiction, voire d'unifier, au profit de l'un d'entre eux le contentieux de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers.*

L'organisation actuelle – qui confie aux deux ordres de juridiction et parfois, en leur sein, à des juridictions spécialisées, le soin de contrôler les décisions administratives prises en ces matières – entraîne par sa complexité des inconvénients tant pour les étrangers intéressés que pour la bonne exécution des mesures d'éloignement les concernant.

Je souhaite qu'après un examen attentif des expériences étrangères pertinentes, la Commission examine, dans le respect des droits de la défense, l'hypothèse d'une simplification, voire d'une unification de ce contentieux et, le cas échéant, de la création d'une juridiction spécialisée. Votre réflexion pourra utilement s'étendre à l'articulation entre le contentieux de droit commun des étrangers et celui des refus de reconnaissance de la qualité de réfugié ».

Conclusions à remettre à la fin du mois de mai.

1. Rappel de la procédure

a. Exposé des procédures :

- Procédure devant le JLD dans les 96 heures après le MZA ;
- Tribunal administratif (droit commun + RATATA)
- Dispositif comme étant la résultante des exigences constitutionnelles édictées dans la décision du 25 février 1992 (incompétence du juge administratif et nécessité d'un contrôle **rapide** des conséquences de la mesure restrictive de liberté).

« Considérant qu'en conférant à l'autorité administrative le pouvoir de maintenir durablement un étranger en zone de transit, sans réserver la possibilité pour l'autorité judiciaire d'intervenir dans les meilleurs délais, l'article 35 quater ajouté à l'ordonnance du 2 novembre 1945 par l'article 8-1 de la loi déferée est, en l'état, contraire à la Constitution ».

b. Position de l'ANAFE

Maintien de cette distinction entre les contrôles juridictionnels car cette distinction répond à deux missions distinctes fondamentales :

- Contrôle de la légalité et de la non-admission sur le territoire, c'est-à-dire de mesures de police dont le juge administratif est par excellence le juge naturel ;
- Contrôle des garanties afférentes à la mesure restrictive de liberté entraînée :
 - Soit par la non-admission ;
 - Soit par l'attente d'une décision pas encore prise portant sur l'admission sur le territoire au titre de l'asile (distinction par rapport à la rétention).

Les garanties portent sur :

- Période comprise entre l'interpellation et la notification du maintien en zone d'attente ;
- Le respect des droits fondamentaux et l'exercice effectif de ces droits pendant le maintien en zone d'attente ;
- Proportionnalité : la prolongation du maintien en zone d'attente est une simple faculté pour le juge judiciaire (autre différence par rapport à la rétention).
- Absence d'inversion et de confusion des rôles possible ;
- Il n'existe aucun risque de jurisprudences contradictoire, malgré ce qui est à tort affirmé par le Président de la République dans sa conférence de presse du 9 janvier 2008 (citée dans l'argumentaire du SJA).

2. Commentaires et réflexions à partir de l'étude statistique du Ministère de la justice sur le contentieux judiciaire des étrangers – rapport de janvier 2008

Ce sont les seules statistiques précises donc nous disposons correspondant à une enquête qui s'est déroulée au mois de mai 2007, intéressante à plusieurs égards, notamment au vu de la question soumise à la Commission.

- L'administration obtient gain de cause de moins de 30% de cas

Ce constat fait écho à la préoccupation exprimée dans la lettre de mission selon laquelle les juridictions seraient surchargées.

Rappel que selon les délais de la procédure, c'est toujours l'administration qui est la partie requérante. Ces données doivent être examinées au vu des statistiques plus globales relatives à la zone d'attente :

- Plus de la moitié des personnes maintenues en zone d'attente sont refoulées, toute catégories confondues, y compris les demandeurs d'asile et les mineurs isolés ;
- La durée moyenne de maintien en zone d'attente est de 1,89 jour :
 - Pas de comparution devant le JLD,
 - Pas le temps de saisir le tribunal administratif en référé-suspension pour une non-admission,
 - Difficulté pour saisir le Tribunal administratif si RATATA (cf. argumentaire ANAFE devant la Commission mixte paritaire, 15 octobre 2007)

- Un succès pour l'administration inférieur à 30%

Sur le fond, la période d'enquête était particulière puisqu'elle s'est déroulée au mois de mai 2007, c'est-à-dire quelques jours après le prononcé de l'arrêt GEBREMEDHIN et avant l'intervention de la nouvelle loi.

Il est par ailleurs noté que les nullités soulevées sont pour la plupart des cas acceptés.

L'administration est donc sanctionnée pour les pratiques qu'elle mène en amont (inquiétudes par rapport aux pratiques certainement identiques pour lesquelles des sanctions ne sont jamais prononcées lorsque les personnes ont été refoulées avant le délai de quatre vingt seize heures et ne sont donc pas présentées devant le JLD).

- Multiplication par 9 du contentieux en neuf ans, 1996 étant la date de l'enquête précédente menée par le Ministère de la justice

Rapidement, contentieux de masse ne doit pas pénaliser les garanties fondamentales contrôlées individuellement.

- **Part majoritaire des demandeurs d'asile parmi les étrangers comparant devant le JLD**

Selon le Ministère de la justice, 85% des étrangers comparant devant le JLD sont des demandeurs d'asile. **Les trois quarts d'entre eux ont leur demande en cours d'instruction au moment de leur comparution** et un quart d'entre eux s'est vu notifier un rejet.

Nous constatons donc qu'une très grande majorité des personnes comparant devant le JLD ne sont aucunement fixées sur leur sort quant à leur admission sur le territoire français et aucune mesure d'admission (ou de non-admission) n'a encore été prise.

A ce stade, il est donc impossible d'envisager un Juge unique qui serait compétent pour se prononcer à la fois sur la prolongation du maintien en zone d'attente et sur la mesure de police.

Selon les prescriptions du Conseil constitutionnel, l'intervention du juge doit être rapide (elle n'a d'ailleurs jamais été réformée depuis 1992 – il en est de même pour la rétention administrative puisque le délai de quarante-huit heures n'a pas plus été modifié). Pour ce qui concerne la mesure d'admission sur le territoire au titre de l'asile, l'instruction est parfois longue et nécessite une instruction complète :

- Impossible de fixer à l'administration une échéance sinon l'instruction sera bâclée ;
- Si rejet, nécessité d'un recours suspensif obligatoire et durée à respecter (cf. argumentaire devant la CMP, octobre 2007) ;
- Si rejet, impossible de statuer trop tard sur la mesure privative de liberté car nécessité constitutionnelle d'un contrôle rapide portant sur les libertés fondamentales.

Cet argument nous semble imparable. Les membres de la Commission n'en avaient apparemment pas pris conscience auparavant et se sont révélés très attentifs. Cette question doit à mon sens être creusée.

- **Recours à un avocat dans quasiment 100% des cas**

Si juge unique, immense travail pour lui mais également pour l'avocat (description du travail accompli dans le cadre de la permanence de l'ANAFE – impossible à réaliser pour tous les étrangers maintenus en zone d'attente).

- Double travail, portant sur les conditions du maintien et sur le contenu de la mesure de refus d'admission sur le territoire, que ce soit ou non au titre de l'asile ;
- Risque de rejets sur le tri ;
- Impossible d'envisager un tel travail en l'absence de permanences organisées sur place, en zone d'attente, en vue de la saisine portant sur la légalité de la mesure de police, qui seraient complémentaires à l'intervention de l'ANAFE.