



Paris, le 11 juillet 2011

**Le Secrétaire Général**

**Le Secrétaire général du Conseil d'État**

**à**

Réf. S.G. / 2011 - 32

**Messieurs les Conseillers d'État,  
Présidents de cour administrative d'appel**

**et**

**Mesdames et Messieurs les Présidents de  
tribunal administratif**

OBJET : entrée en vigueur des dispositions relatives aux procédures et au contentieux de l'éloignement contenues dans la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

Les dispositions concernant les procédures et le contentieux de l'éloignement contenues dans la [loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité](#) entrent en vigueur, conformément au dispositif prévu par son article 111 et par l'article 4 du [décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011](#), le « *deuxième lundi suivant le jour de la publication* » dudit décret, soit le 18 juillet prochain.

Vous trouverez ci-joint une présentation générale de ces dispositions.

Je vous rappelle que l'un des effets principaux de la loi du 16 juin 2011 est de reporter l'intervention du juge des libertés et de la détention d'un délai de quarante-huit heures après le début de la rétention à un délai de cinq jours ([article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) in article 51). En pratique, l'intervention du juge des libertés et de la détention et celle du juge administratif se trouvent donc inversées. Lorsqu'un étranger en situation irrégulière est placé en rétention (ou assigné à résidence avec surveillance électronique) aux fins d'exécution d'une mesure d'éloignement, le dispositif est désormais conçu pour que le juge administratif statue, dans les 72 heures, sur la légalité de la mesure d'éloignement et, le cas échéant, des mesures qui en sont l'accessoire, avant que le juge des libertés et de la détention ne soit saisi de la prorogation de la rétention (ou de l'assignation à résidence avec surveillance électronique). Dans toute la mesure du possible, il appartient donc au juge administratif de lire sa décision et de la notifier, au moins sous la forme abrégée prévue par l'article R. 776-27 du code de justice administrative, avant la saisine du juge des libertés et de la détention ou, au plus tard, avant son audience, étant rappelé que celui-ci dispose désormais d'un délai de 24 heures pour statuer ([article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) in article 51).

J'attire néanmoins votre attention sur la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision statuant sur la constitutionnalité de la loi du 16 juin 2011 ([déc. n° 2011-631 DC du 9 juin 2011](#)). Celui-ci a en effet estimé que les dispositions de la loi sur les procédures contentieuses « *ne sauraient, sans méconnaître l'article 66 de la Constitution, permettre que l'étranger privé de sa liberté soit effectivement présenté à un magistrat du siège après l'expiration d'un délai de sept jours à compter du début de la garde à vue* » (ct n° 73). Dans le cas où le placement en rétention de l'intéressé a été précédé d'une garde à vue d'une durée de 48 heures, il est donc indispensable que le juge des libertés et de la détention non seulement soit saisi mais tienne effectivement audience au plus tard le cinquième jour de la rétention administrative. Dans toute la mesure du possible, il serait souhaitable, conformément à l'esprit de la loi du 16 juin 2011, que le juge administratif se soit alors prononcé. En tout état de cause, il convient de veiller à ce que l'organisation de l'audience au tribunal administratif ne compromette pas le respect par le juge des libertés et de la détention de ce délai.

Si le décret du 8 juillet 2011 redessine le champ d'application des régimes procéduraux applicables aux mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, il n'emporte, en réalité, que peu de novations par rapport aux procédures contentieuses appliquées jusqu'à présent, d'une part, aux décisions de refus de titre séjour assorties d'une obligation de quitter le territoire et, d'autre part, aux arrêtés de reconduite à la frontière. Parmi ces rares novations qui sont détaillées dans le document ci-joint, je vous signale simplement les modifications apportées aux règles de compétence territoriale.

Comme c'était le cas jusqu'à présent, le tribunal administratif compétent, lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence, est celui dans le ressort duquel est situé le lieu de rétention ou d'assignation.

Mais dorénavant :

- d'une part, dans le cas où l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence, en cours d'instance, dans un département relevant du ressort d'un autre tribunal administratif que celui initialement saisi, le transfert du dossier ne portera que sur la décision d'obligation de quitter le territoire français et les éventuelles mesures y afférentes, le tribunal initialement saisi demeurant compétent pour statuer, en formation collégiale et selon la procédure prévue par la nouvelle section 2 du chapitre VI du titre VII du livre VII du code de justice administrative, sur la décision relative au séjour (cf. [III de l'article L. 511-1](#) in article 37 et article R. 776-17 du code de justice administrative) ;

- d'autre part, si l'étranger fait l'objet d'un transfert d'un centre de rétention à un autre, entre le moment où il a déposé son recours et le moment où le tribunal administratif doit statuer, il devient possible de transmettre le dossier au tribunal dans le ressort duquel est situé son nouveau lieu de rétention (cf. article R. 776-16 du code de justice administrative). Compte tenu de la brièveté des délais, une telle transmission requiert évidemment une concertation étroite entre les deux tribunaux administratifs concernés et les services de la préfecture.

L'application *Skipper* fait l'objet des mises à jour nécessaires pour que vous disposiez, en temps utile, des courriers adaptés aux dispositions issues de la loi du 16 juin 2011 et du décret du 8 juillet 2011. Les mises à jour adéquates seront, en principe, déployées sur l'ensemble des tribunaux administratifs dès le 19 juillet, accompagnées des instructions propres à en faciliter la mise en œuvre par les agents des greffes.

Enfin, je précise que les nouvelles dispositions de la dernière phrase du 2<sup>ème</sup> alinéa du III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui prévoient que: «*Si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il peut statuer dans cette salle*» ne sont pas susceptibles, à ce jour, d'être appliquées, n'ayant fait l'objet d'aucune mesure réglementaire d'application.

Christophe DEVYS

**Présentation générale des dispositions concernant  
les procédures et le contentieux de l'éloignement  
issues de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011  
relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité**

*NB : toutes les références aux articles R. 776-1 à R. 776-28 du code de justice administrative sont issues du [décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011](#).*

**1. Les nouvelles procédures administratives d'éloignement**

La [loi du 16 juin 2011](#) assure, sur ce point, la transposition de [la directive 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](#), dite directive « retour ».

Le mécanisme général des obligations de quitter le territoire français moyennant un délai de retour volontaire laissé à l'étranger, d'une durée en principe de trente jours, ne connaît pas de modifications substantielles (cf. [I de l'article L. 511-1](#) in article 37).

En revanche, le mécanisme des mesures d'éloignement susceptibles de faire l'objet d'une exécution immédiate a été plus significativement modifié. La loi a abandonné la notion de reconduite à la frontière ou plus exactement l'a réduite à une hypothèse marginale : celle de l'étranger qui pendant la durée de validité de son visa constitue une menace pour l'ordre public ou a exercé une activité salariée sans être titulaire d'une autorisation de travail ([article L. 533-1](#) in article 65).

La notion de reconduite à la frontière est ainsi remplacée par celle d'obligation de quitter le territoire français sans délai de retour volontaire et la loi définit une série de cas dans lesquels l'administration peut obliger l'intéressé à quitter le territoire français, sans lui laisser un tel délai (cf. [II de l'article L. 511-1](#) in article 37). L'économie générale de ces nouvelles mesures est, néanmoins, très proche de celle des anciennes reconduites à la frontière.

La novation majeure réside dans la transposition du principe de l'interdiction de retour posé par la directive. La loi prévoit donc que l'obligation de quitter le territoire français, avec ou sans délai de retour volontaire, peut être assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée maximale, selon les cas, de deux ou trois ans (cf. [III de l'article L. 511-1](#) in article 37).

Enfin, les conditions dans lesquelles, en l'attente de l'exécution de la mesure d'éloignement, l'intéressé peut être placé en rétention (cf. [article L. 551-1](#) in article 44) ou assigné à résidence (cf. [article L. 561-2](#) in article 47) ont été redéfinies. En particulier, une nouvelle procédure d'assignation à résidence sous surveillance électronique a été prévue (cf. [articles L. 562-1 et s.](#) in article 47). A l'expiration d'un délai de cinq jours, cette assignation est susceptible d'être prorogée par le juge des libertés et de la détention dans les mêmes conditions que le placement en rétention.

Hormis pour les conditions de placement en rétention ou d'assignation à résidence de l'intéressé, la loi ne modifie pas les autres procédures administratives d'éloignement et notamment les mesures :

- de réadmission vers un Etat de l'Union européenne qui a admis un étranger à entrer ou à séjourner sur son territoire ou dont il provient directement ([article L. 531-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#)) ;
- de transfert d'un demandeur d'asile vers un Etat de l'Union européenne ([article L. 531-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#)) sur le fondement du [règlement \(CE\) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003](#) dit règlement Dublin II et du [règlement \(CE\) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003](#) pris pour son application ;
- d'expulsion ;
- d'exécution d'une interdiction judiciaire du territoire ;
- de non admission dans l'espace Schengen résultant d'un signalement à cet effet ([article L. 531-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#)).

## 2. Le nouveau régime contentieux

- **le maintien d'une double procédure**

Comme c'était le cas jusqu'à présent, la loi distingue deux procédures contentieuses :

- une procédure de semi-urgence aux termes de laquelle le délai de recours est de trente jours et le délai pour statuer en formation collégiale est de trois mois (cf. [I de l'article L. 512-1 in](#) article 48 et articles R. 776-10 et s. du code de justice administrative)

- et une procédure d'urgence aux termes de laquelle le délai de recours est de 48 heures et le délai pour statuer en formation de juge statuant seul est de 72 heures (cf. [III de l'article L. 512-1 in](#) article 48 et articles R. 776-14 et s. du code de justice administrative).

Les conditions de mise en œuvre de ces deux procédures ont, toutefois, été légèrement redessinées :

- la première est applicable tant que l'intéressé n'est ni placé en rétention ni assigné à résidence ;

- et la seconde est applicable dès lors que l'intéressé est placé en rétention ou assigné à résidence.

Toutefois, l'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire sans délai reste soumis à un délai de recours de 48 heures (cf. [II de l'article L. 512-1 in](#) article 48) alors que le délai de 72 heures ne s'impose au juge de l'éloignement que si l'intéressé fait l'objet d'une mesure de placement en rétention ou d'assignation à résidence (cf. [III de l'article L. 512-1 in](#) article 48).

Ces deux procédures sont applicables à la contestation de l'obligation de quitter le territoire français (ou de la reconduite à la frontière) ainsi que de l'ensemble des mesures accessoires dont elles sont assorties : décision de refus de séjour, décision relative au délai de retour volontaire, décision fixant le pays de destination, interdiction de retour, placement en rétention ou assignation à résidence.

La procédure d'urgence est également applicable aux cas dans lesquels l'étranger fait l'objet d'un placement en rétention ou d'une assignation à résidence pour assurer l'exécution d'une

mesure d'éloignement autre qu'une obligation de quitter le territoire ou une reconduite à la frontière (cf. [III de l'article L. 512-1](#) in article 48 et dernier alinéa de l'article R. 776-1 du code de justice administrative).

Lorsque l'étranger fait initialement l'objet d'une procédure d'obligation de quitter le territoire avec délai et qu'il est placé en rétention ou assigné à résidence, à l'issue du délai qui lui a été laissé pour quitter volontairement le territoire français, la procédure contentieuse se transforme partiellement, comme c'était déjà le cas, en une procédure d'urgence (cf. dernier alinéa du [III de l'article L. 512-1](#) in article 48 et article R. 776-17 du code de justice administrative). Et, de la même façon que précédemment, la formation collégiale demeure compétente pour connaître de la décision de refus de séjour, dans les conditions de la première procédure (cf. deuxième alinéa de l'article R. 776-17 du code de justice administrative).

Toutefois, dans le cas où l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence, en cours d'instance, dans un département relevant du ressort d'un autre tribunal administratif que celui initialement saisi, le transfert du dossier ne portera désormais que sur la décision d'obligation de quitter le territoire français et les éventuelles mesures y afférentes, le tribunal initialement saisi demeurant compétent pour statuer sur la décision relative au séjour (cf. troisième alinéa de l'article R. 776-17 du code de justice administrative).

L'article R. 776-17 règle également le cas dans lequel l'étranger fait l'objet d'un placement en rétention ou est assigné à résidence alors qu'il avait déposé une demande d'aide juridictionnelle en vue d'introduire un recours à l'encontre de l'obligation de quitter le territoire dont il fait l'objet. La procédure prévue par la section 3 s'appliquera désormais immédiatement et il pourra ainsi se voir désigner un avocat d'office, dans les conditions prévues par l'article R. 776-22, sans qu'il y ait lieu d'attendre la décision du bureau d'aide juridictionnelle.

Le chapitre VI du titre VII du livre VII du code de justice administrative regroupe l'ensemble des dispositions applicables au contentieux des obligations de quitter le territoire français, des arrêtés de reconduite à la frontière et des décisions de placement en rétention ou d'assignation à résidence. Ce chapitre désormais unique est divisée en trois sections portant respectivement sur les dispositions communes aux deux procédures, les dispositions applicables en l'absence de placement en rétention ou d'assignation à résidence du requérant et les dispositions applicables en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence du requérant. L'ensemble du chapitre est désormais conçu comme supplétif, c'est-à-dire que les dispositions de droit commun du code de justice administrative sont applicables à ces procédures, sous réserve des seules dispositions spéciales prévues par ce chapitre.

S'agissant de la procédure applicable en appel, il convient de noter que les dispositions spéciales des articles R. 222-33 et R. 222-34 ont été rapatriées au sein du chapitre VI et figurent désormais aux articles R. 776-9 (dispositions communes) et R. 776-28 (dispositions propres à la procédure d'urgence).

- **la procédure applicable lorsque l'intéressé n'est pas placé en rétention ou assigné à résidence :**

Les dispositions de la section 1 et de la section 2 du nouveau chapitre VI reprennent les dispositions particulières jusque-là applicables au contentieux des refus de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire, à savoir :

- l'absence de prorogation du délai de recours par l'exercice d'un recours administratif (I de l'article R. 776-5, *ex art. R. 775-2*) ;
- la possibilité d'une convocation à l'audience dès l'enregistrement de la requête (article R. 776-11, *ex art. R. 775-4*) ;
- l'obligation pour le requérant qui produit une requête sommaire de présenter un mémoire complémentaire dans le délai de quinze jours (article R. 776-12, *ex art. R. 775-5*) ;
- le caractère strict des délais d'instruction (article R. 776-13, *ex art. R. 775-6*) ;
- la notification des mesures d'instruction et du jugement « *par tous moyens* » (article R. 776-7, *ex art. R. 775-7 et 9*) ;
- le délai d'appel d'un mois (article R. 776-9, *ex art. R. 775-10*).

Aucune novation n'est apportée à ce régime procédural. Il faut, toutefois, noter que le principe posé par le II de l'article R. 776-5 selon lequel lorsque le délai de recours dont a disposé le requérant est de 48 heures, il peut former, le cas échéant, des conclusions nouvelles et soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause à laquelle ils se rattachent, jusqu'à la clôture de l'instruction, pourrait trouver à s'appliquer dans le cadre de cette procédure, si un étranger qui s'est vu enjoindre de quitter le territoire sans délai n'a pas corrélativement été placé en rétention ou assigné à résidence. Compte tenu de la logique même des procédures d'éloignement induite par la loi du 16 juin 2011, une telle hypothèse devrait, toutefois, demeurer marginale.

- **la procédure applicable lorsque l'intéressé est placé en rétention ou assigné à résidence**

Les dispositions de la section 1 et de la section 3 du nouveau chapitre VI reprennent, pour l'essentiel, les dispositions particulières jusque-là applicables au contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, soit :

- la compétence du magistrat statuant seul (article R. 776-15, *ex art. R. 776-2*) ;
- les conditions dans lesquelles il peut être statué par voie d'ordonnance (article R. 776-15, *ex art. R. 776-2-1*) ;
- la compétence territoriale du tribunal administratif (article R. 776-16, *ex art. R. 776-3*) ;
- les conditions de présentation de la requête (article R. 776-18, *ex art. R. 776-4*) ;
- la désignation d'office d'un avocat (article R. 776-22, *ex art. R. 776-5*) ;
- la possibilité de déposer la requête auprès l'autorité administrative qui retient l'intéressé (article R. 776-19, *ex art. 776-6*) ;
- la communication immédiate de la requête au préfet (article R. 776-8, *ex art. R. 776-8*) ;
- la computation du délai de 72 heures (article R. 776-21, *ex art. R. 776-9*) ;
- la convocation des parties à l'audience « *par tous moyens* » (article R. 776-3, *ex art. R. 776-10*) ;
- l'assistance par un interprète (article R. 776-23, *ex art. R. 776-11 et R. 776-18*) ;
- la clôture de l'instruction (II de l'article R. 776-5 et articles R. 776-24 et 26, *ex art. R. 776-12 et 13*) ;
- le déroulement de l'audience (article R. 776-24, *ex art. R. 776-13*) ;
- le prononcé du jugement à l'audience et sa notification sur place (article R. 776-27, *ex art. R. 776-14 et 17*) ;
- l'appel devant le président de la cour administrative d'appel (articles R. 776-5 et R. 776-28, *ex art. R. 776-20*).

Ces dispositions particulières ne reprennent plus les prescriptions qui relèvent du droit commun procédural, telles que notamment celles sur les mentions de la requête, la dispense du ministère d'avocat ou les mentions du jugement. En revanche, des dispositions

dérogatoires ont été ajoutées notamment sur la possibilité d'informer les parties à l'audience d'un moyen d'ordre public ou de la nécessaire régularisation d'une irrecevabilité (article R. 776-25).

Sous réserve des modifications mentionnées précédemment, les novations les plus significatives qui ont été apportées aux dispositions existantes sont les suivantes :

- l'article R. 776-12 prévoit la possibilité pour le tribunal administratif initialement saisi de transférer un dossier vers un autre tribunal, lorsque le requérant est lui-même transféré dans un autre centre de rétention postérieurement à l'introduction de son recours et avant la tenue de l'audience ;
- le principe est désormais celui de la représentation de l'Etat par le préfet du département où est situé le lieu de rétention ou d'assignation à résidence (article R. 776-20) ;
- s'agissant de la clôture de l'instruction, il est désormais prévu, à l'instar de la formule prévalant pour les procédures de référé, que l'instruction est close à l'issue de l'audience (article R. 776-26). En outre, il est explicitement précisé que le requérant peut former, le cas échéant, des conclusions nouvelles et soulever des moyens nouveaux, quelle que soit la cause à laquelle ils se rattachent, jusqu'à la clôture de l'instruction (II de l'article R. 776-5) ;
- l'article R. 776-27 reprend une formule analogue à celle de la procédure de référé, pour prévoir la mention par le jugement, ou le cas échéant par un procès-verbal d'audience, des moyens nouveaux soulevés par les parties lors de l'audience ;
- enfin, pour assurer l'application du deuxième alinéa de [l'article L. 512-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), le dernier alinéa de l'article R. 776-27 prévoit qu'en cas d'annulation de la seule décision refusant à l'intéressé le délai de départ volontaire, la notification du jugement lui rappelle son obligation de quitter le territoire français dans le délai qui lui sera fixé par l'autorité administrative. Les formulaires de notification de l'application *Skipper* ont ainsi été modifiés pour permettre d'intégrer cette mention.