

N° 452878

M. Saeed H... (demande d'avis art. L. 113-1 CJA)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 juillet 2021

Décision du 30 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

1.1. Il y a à peine plus d'un an, le 1^{er} juillet 2020, votre formation de jugement répondait à une demande d'avis de la CAA de Douai, dans les termes suivants : le délai de recours de 15 jours dont dispose un étranger contre une décision de transfert à destination de l'Etat responsable de sa demande d'asile n'est pas un délai franc (*M. S...*, n° 438152, B). C'est aujourd'hui le TA de Rennes qui vous demande ce qu'il en est d'un *autre* délai de 15 jours en matière de contentieux des étrangers. Voilà qui ne fait que confirmer, s'il en était besoin, que le grand nombre de procédures qui coexistent en cette matière n'est guère facteur de clarté. D'autant plus que selon nous, si vous appliquez la même grille de lecture que pour votre précédent avis, vous reconnaîtrez au délai ici en cause, au contraire, le caractère d'un délai *franc*.

Ce délai est celui que fixait, dans la rédaction du CESEDA applicable au litige dont est saisi le tribunal, le I *bis* de son article L. 512-1, et que fixe depuis le 1^{er} mai dernier son article L. 614-5. Il régit le recours contre une OQTF assortie d'un délai de départ volontaire dans le cas où l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, s'y est maintenu après l'expiration de son visa ou de son titre de séjour, ou encore a vu sa demande d'asile définitivement rejetée – alors que dans les autres cas, le recours contre une telle OQTF peut être formé dans un délai de 30 jours.

1.2. M. H... a vu sa demande d'asile rejetée, puis a fait l'objet d'une OQTF notifiée le 30 mars dernier. Il a saisi le TA de Rennes le 15 avril, soit un jour trop tard si l'on décompte le délai de date à date, mais encore à temps si le délai est franc. Or sur le caractère du délai, vous ne vous êtes encore jamais prononcés et les tribunaux et cours ont adopté des positions divergentes – l'intérêt de recourir à l'article L. 113-1 du CJA pour faire trancher le point est évident, et c'est l'objet de la première question qui vous est posée.

Une seconde question y est jointe ; elle s'explique par la manière dont M. H... a répondu à la communication du MOP tiré de la tardiveté de sa demande. Il a fait valoir que le caractère franc ou non du délai n'est pas précisé dans la notification qu'il a reçue, tandis que sur le site d'information service-public.fr, de même que sur le site du ministère de l'intérieur, il est expressément indiqué que les délais pour contester une OQTF assortie d'un délai de départ volontaire, qu'ils soient de 15 ou 30 jours, sont des délais francs. Le TA vous demande

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

quelles conséquences il convient de tirer de cette mention – vous n’aurez bien entendu à lui répondre que si vous arrivez à la conclusion qu’au contraire, le délai n’est *pas* franc.

2. Cette conclusion, vous le savez, ferait exception au principe selon lequel, dans le silence des textes, les délais de recours devant le juge administratif sont francs. Ce principe maintenant ancien a été confirmé malgré l’abandon des délais francs dans le CPC et rappelé jusque dans des décisions récentes.¹

Vous n’hésitez cependant pas à consacrer de telles exceptions quand il résulte de l’économie de la procédure que le délai doit être respecté strictement. C’est le cas pour tous les délais décomptés en heures² – par construction, ils ne peuvent être francs – et pour le délai de protestation en matière électorale, dont tous les paramètres traduisent un impératif de célérité³.

En contentieux des étrangers, les mêmes considérations vous ont conduits à juger que le délai de 7 jours pour contester un arrêté de RAF notifié par voie postale n’était pas franc (15 mars 1999, *M. P...*, n° 200615, A). Et c’est par ce raisonnement que notre collègue Guillaume Odinet vous a convaincus, l’année dernière, d’aller dans le même sens pour le délai de recours de 15 jours contre les décisions de transfert.

3.1. Qu’en est-il du délai ici en cause ? Sur la préoccupation de célérité, la procédure présente en première analyse des points communs avec celle des décisions de transfert – et qui vont au-delà du simple fait que le délai soit dans les deux cas de 15 jours. La loi du 7 mars 2016⁴ a créé le *I bis* de l’ancien article L. 512-1 du CESEDA pour réserver un traitement accéléré aux recours contre certaines OQTF avec délai de départ volontaire, celles qui sont décidées indépendamment de l’examen d’une demande de titre de séjour et découlent du constat, en principe plus simple, du séjour irrégulier. Tant le délai de recours que celui dans lequel le TA statue – délai qui reste indicatif – ont ainsi été réduits de moitié par rapport à ceux du I du même article : recours sous 15 jours au lieu de 30, jugement en 6 semaines au lieu de 3 mois. Surtout, alors que les recours régis par le I continuent d’être jugés en formation collégiale, ceux du *I bis* relèvent d’un juge unique statuant sans conclusions du rapporteur public. Sur ce dernier point, l’alignement est complet avec les recours contre les décisions de transfert.

3.2. Mais un examen plus attentif révèle des différences dans l’économie de la procédure qui, sur le point en débat, nous paraissent devoir l’emporter sur ces similarités.

Nous avons mentionné le délai de jugement de 6 semaines. Or il n’est que de 15 jours dans les recours contre les décisions de transfert. Les travaux parlementaires sur la loi du 7 mars 2016 ne contiennent, sans grande surprise, aucune indication de l’intention du législateur quant au caractère franc du délai de recours ; mais il est au moins certain qu’il n’a pas placé le « curseur » de l’exigence de célérité au même niveau que pour les décisions de transfert. A partir de quelle durée souhaitée pour la procédure doit-on considérer qu’un délai franc est ou n’est pas compatible avec son économie d’ensemble ? Il nous semble en tout cas que laisser

¹ Section, 4 juin 1954, *Cne de Décines-Charpieu*, A ; 11 mai 2001, *M. V...*, n° 211912, A ; 5 octobre 2018, *M. C...*, n° 409579, B

² 28 décembre 1992, *Préfet du Vaucluse c/ Mme R...*, n° 132815, B

³ 13 décembre 1989, *Election du maire de Quarouble*, n°108737, A

⁴ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

un jour de plus au requérant n'a pas la même portée quand le juge dispose de deux semaines et quand il dispose de trois fois plus.

Et cette différence de degré dans la célérité souhaitée s'explique. Comme le relevait Guillaume Odinet, la procédure de transfert à destination de l'Etat responsable d'une demande d'asile est « *surplombée* » par le règlement « Dublin III »⁵ qui fait de la célérité une obligation des Etats membres. C'était un élément déterminant de sa démonstration ; cet élément est absent dans le cas des OQTF avec délai de départ volontaire.

Il en va de même pour un autre argument décisif, l'articulation avec les possibilités d'exécution d'office. La loi permet l'exécution d'office des décisions de transfert, en l'absence de recours, « *15 jours* » après leur notification⁶. Or ce délai, administratif et non contentieux, n'est pas franc ; il était alors difficilement concevable que le délai de recours de 15 jours soit en réalité plus long. Une OQTF assortie d'un délai de départ volontaire, logiquement, n'est susceptible d'exécution d'office qu'une fois ce délai expiré, et le délai de départ de droit commun, 30 jours, excède le délai de recours de 15 jours. En tout état de cause, l'exécution d'office est subordonnée à ce que l'OQTF n'ait pas été contestée « *dans les délais prévus aux I et I bis de l'article L. 512-1* » (article L. 513-1 ancien du CESEDA, aujourd'hui combinaison des articles L. 722-3 et L. 722-7). Le législateur a donc aligné ici le délai administratif sur le délai contentieux, et non l'inverse.

3.3. Au final, dans la procédure qui fait l'objet de la demande d'avis, nous ne retrouvons pas les mêmes raisons de faire exception au principe du délai franc, or nous pensons que de telles exceptions doivent rester cantonnées au strict nécessaire, le droit au recours étant en jeu. Vous pourriez certes privilégier le souci de simplifier le paysage procédural, dans l'intérêt même des requérants, et hésiter à traiter différemment deux délais de 15 jours. Mais n'est-il pas tout aussi défendable, dans cet esprit, de juger que tous les délais de recours sont francs contre une OQTF avec délai de départ volontaire, hors bien sûr les cas de placement en rétention ou assignation à résidence ? Ce ne serait de toute façon, avec l'une comme l'autre solution, qu'une simplification marginale du contentieux des étrangers – toute simplification plus ambitieuse étant entre les mains du législateur.

4. Un dernier point d'hésitation doit cependant être discuté. Ce point est relevé par le TA dans les motifs de sa demande d'avis et développé dans ses observations par le ministère de l'intérieur, qui en fait même l'argument principal pour dénier au délai le caractère franc. Le II de l'article R. 776-5 du CJA énonce une règle commune au délai de 15 jours ici en cause et à l'ensemble des délais de 48 h en matière d'OQTF, à savoir qu'ils ne sont « *susceptibles d'aucune prorogation* ». Cela n'implique-t-il pas que tous ces délais soient des délais non francs ?

Nous ne le pensons pas, car la question de savoir si un délai est franc n'est pas une question de *prorogation*, mais une question de *computation* du délai – en d'autres termes, cela détermine sa durée initiale, indépendamment de toute prorogation.

⁵ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

⁶ Article L. 742-5 ancien du CESEDA, aujourd'hui article L. 572-2.

L'absence de prorogation possible pourrait, il est vrai, être comprise comme un indice que l'économie de la procédure suppose le maximum de célérité et n'est pas compatible avec un délai franc. Reste à bien s'entendre sur ce que signifie exactement l'absence de prorogation. Il est sûr qu'elle fait obstacle à l'interruption du délai par un recours administratif ou une demande d'AJ (avis du 16 octobre 2017, *M. A...*, n° 411169, B), et d'ailleurs toutes les procédures excluant la prorogation dérogent, en compensation, à l'obligation de motiver la requête dans le délai de recours et à la jurisprudence *Intercopie*. Si ce n'est que cela, une telle règle est assurément adaptée à des délais de jugement courts, elle ne rend pas pour autant problématique, en toute hypothèse, que le délai de recours s'achève un jour plus tard que s'il était décompté de date à date.

Il en irait sans doute différemment si l'on devait comprendre l'absence de prorogation comme excluant l'application de l'article 642 du CPC, aux termes duquel « *le délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant* » – compter un jour de plus paraîtrait alors peu cohérent. Mais malgré le terme de « *proroger* » employé par l'article 642, vous n'établissez pas de corrélation stricte entre l'application de cet article et les dispositions du CJA sur la prorogation. Quand le délai n'est que de 48 heures, le report au prochain jour ouvrable est exclu par construction, pour les mêmes raisons que le caractère franc (22 juin 2012, *GISTI*, n° 352388, B). Pour des délais (un peu) plus longs, en revanche, vous avez admis qu'ils puissent à la fois ne pas être francs et suivre les règles de l'article 642, ainsi pour le délai de recours de 7 jours contre les arrêtés de RAF (27 mars 2000, *Préfet des Hauts-de-Seine c/ M. X...*, n° 212902, A). Et votre avis du 1^{er} juillet 2020 a précisément étendu la même solution au délai de recours de 15 jours contre les décisions de transfert, alors même que l'article R. 777-3-2 dispose lui aussi que ce délai n'est susceptible d'aucune prorogation.

5. Nous vous proposons donc de répondre au TA de Rennes que le délai de recours de 15 jours prévu au I *bis* de l'article L. 512-1 ancien du CESEDA, et aujourd'hui à son article L. 614-5, est un délai *franc*. Dans la continuité de votre avis de juillet dernier, et pour dissiper les ambiguïtés qui peuvent persister sur la notion de prorogation, vous pourrez ajouter que l'article 642 du CPC s'applique à ce délai. Cette solution relève de l'*a fortiori* : si c'est vrai d'un délai non franc de 15 jours, on voit mal pourquoi ça ne le serait pas d'un délai franc de même durée, sauf à s'accommoder de situations où le délai franc expirant un samedi serait en réalité plus court que le délai non franc expirant le même jour.

6. Si vous nous suivez, vous n'aurez pas à répondre à la seconde question du TA sur les mentions du site service-public.fr.

Au demeurant, vous ne pourriez que leur dénier tout effet sur la recevabilité d'une requête présentée hors délai. Comme il ressort de votre avis du 16 octobre 2017, *M. A...*, déjà mentionné, en matière de délai de recours, l'administration n'a qu'une obligation : faire figurer dans la notification de ses décisions la *durée* du délai ; aucune autre mention n'est requise, ce qui vaut donc pour l'indication du caractère franc ou non. Si des mentions non requises sont ajoutées à la notification, elles ne doivent pas induire en erreur le destinataire dans des conditions telles qu'il se trouverait privé de son droit au recours effectif – tel serait

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sans doute le cas si l'on indiquait que le délai est franc alors qu'il ne l'est pas. Mais cela concerne les mentions de la *notification* proprement dite, et il est hasardeux d'étendre ce raisonnement aux mentions d'un site d'information, même officiel, à qui on ne saurait reconnaître la même nature. Quelles que soient sa qualité et son utilité, le site service-public.fr n'est pas au nombre de ceux où figurent des documents administratifs opposables à l'administration elle-même, sur le fondement de l'article L. 312-3 du CRPA ; et le serait-il, il resterait à établir que l'opposabilité à *l'administration* va jusqu'à interdire au *juge* de relever d'office une forclusion.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.