

**N° 460466**

**M. M...**

**N° 460470**

**M. K...**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 7 mars 2022**

**Lecture du 5 avril 2022**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Clément MALVERTI, Rapporteur public**

Vous avez, M. le président, renvoyé à cette formation de jugement la question, que vous a transmise le président du tribunal administratif de Montreuil, du tribunal territorialement compétent pour connaître des décisions de refus d'entrée sur le territoire français prises en application de l'article L. 331-1 du CESEDA.

En vertu de ces dispositions, l'étranger qui ne remplit pas les conditions d'entrée sur le territoire français, notamment parce qu'il ne dispose pas d'un visa ou de documents de voyage réguliers, peut faire l'objet d'un refus d'entrée, c'est-à-dire d'un refus d'accéder au territoire français. La décision est prise par le chef de la police nationale aux frontières ou celui du service des douanes chargé du contrôle aux frontières, ou, par délégation, par un fonctionnaire qu'ils désignent (art. R. 332-1 du CESEDA). Elle permet le placement de l'intéressé en zone d'attente et peut être exécutée d'office, notamment par le réacheminement de l'intéressé vers le lieu dont il provient. Le refus d'entrée peut être contesté devant le juge administratif, l'exercice d'un tel recours ne faisant pas obstacle à l'exécution de la décision, sauf lorsque l'étranger indique vouloir présenter une demande d'asile.

Signalons enfin que l'enjeu de la question de compétence qui vous est soumise n'est pas mince : depuis une dizaine d'années, le nombre de refus d'entrée a considérablement

*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.*

augmenté, et s'est élevé à près de 60 000 en 2019<sup>1</sup>, de sorte que les litiges relatifs à ces décisions représentent un contentieux important devant les tribunaux administratifs.

Afin de trancher cette question de compétence, il vous faudra, pour reprendre l'heureuse expression de Guy Braibant, vous livrer au petit « *jeu de l'oie contentieux* »<sup>2</sup> dont vous êtes désormais familier : ce n'est que si le litige en cause n'entre dans aucune des exceptions prévues aux articles R. 312-6 à R. 312-19 du CJA que vous serez conduits à retourner à la case départ de l'article R. 312-1, c'est-à-dire à retomber sur la compétence du tribunal dans le ressort duquel siège l'autorité qui, le cas échéant par délégation, a pris le refus d'entrée sur le territoire.

En la matière, et c'est heureux, une seule exception est susceptible de jouer : celle de l'article R. 312-8, qui prévoit que « *les litiges relatifs aux décisions individuelles prises à l'encontre de personnes par les autorités administratives dans l'exercice de leurs pouvoirs de police relèvent de la compétence du tribunal administratif du lieu de résidence des personnes faisant l'objet des décisions attaquées à la date desdites décisions* ».

Une chose est sûre, la décision de refus d'entrée constitue bien une « *décision individuelle prise par une autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir de police* » au sens de ces dispositions.

La difficulté tient à la condition posée, au moins en creux, par ces dispositions tenant à ce que l'intéressé ait une résidence en France. Car votre jurisprudence est en ce sens que lorsque tel n'est pas le cas, l'article R. 312-8 ne saurait s'appliquer et qu'il faut donc retomber sur l'article R. 312-1 (v. en ce sens votre décision de Section du 30 septembre 2005, *I...*, n° 280605, A, sur un autre point). Vous l'avez confirmé, sous l'empire du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, s'agissant précisément d'une décision de refus d'admission sur le territoire national prise à l'étranger. Votre décision *R...* du 21 avril 2000 (n° 188548, B) a ainsi jugé que, dès lors que les fonctionnaires de police qui effectuaient les contrôles étaient placés sous l'autorité hiérarchique de responsables ayant leur siège en France, le litige relatif aux refus d'admission ne pouvaient être regardé comme né hors des territoires soumis à la juridiction des tribunaux administratifs, ce qui dans le système antérieur au décret (n° 2010-164) du 22 février 2010 aurait nécessairement conduit à la compétence du Conseil d'Etat<sup>3</sup>. Puis, après avoir constaté qu'en l'espèce le chef de police de Genève-Cornavin relevait de la direction départementale de l'Ain, laquelle constituait un service

---

<sup>1</sup> AN, avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), Tome VII, Immigration, asile et intégration

<sup>2</sup> concl. sur CE, 3 juillet 1968, *Lavigne*, n°s 69497 et a., B, AJDA 1969.258

<sup>3</sup> Ces litiges ont été redistribués entre deux juridictions : i) le tribunal administratif de Paris, compétent en vertu de l'article R. 312-19 du code de justice administrative pour connaître des litiges qui ne trouvent pas leur juridiction par application des critères sectoriels ou du critère « de principe » de l'article R. 312-1 ; ii) le tribunal administratif de Nantes, à qui le premier alinéa de l'article R. 312-18 attribue expressément « *les litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire de la République française relevant des autorités consulaires* ».

déconcentré de la direction centrale du contrôle de l'immigration ayant son siège dans le ressort du tribunal administratif de Lyon, vous avez attribué cette affaire à ce tribunal, en application de l'article R. 46 du code des TA et CAA, équivalent de l'actuel article R. 312-1. Vous avez réitéré cette solution, s'agissant cette fois d'un refus d'admission sur le territoire français prise par le chef du poste de police de la brigade des chemins de fer à Londres, qui relevait quant à elle de la direction centrale de la police aux frontières du ministère de l'intérieur, donc du ressort du tribunal administratif de Paris<sup>4</sup>.

On pourrait sans doute objecter que la question du tribunal territorialement compétent, au moins dans l'affaire R..., allait de soi, dès lors que l'intéressé, comme prend la peine de le relever votre décision, n'avait aucune résidence en France, rendant donc l'article R. 312-8 inapplicable. Et vous pourriez alors songer, comme vous y invite le ministre, à faire une distinction entre l'hypothèse d'un litige relatif à un refus d'admission opposé à une personne résidant à l'étranger, qui relèverait du tribunal dans le ressort duquel siège l'auteur du refus, et l'hypothèse où l'intéressé allègue une résidence en France, qui mériterait de se voir appliquer l'article R. 312-8 et donc d'être jugé par le tribunal du lieu de cette résidence.

Mais quitte à tordre un peu les règles du jeu, nous vous proposons de ne pas vous engager dans un tel raffinement, et ce essentiellement pour des raisons de bonne administration de la justice.

D'abord, force est de reconnaître que si un refus d'entrée est susceptible d'être opposé à une personne qui revient en France et y a donc sa résidence, le fondement d'une telle décision demeure bien l'absence de droit à l'entrée ou au séjour. De sorte qu'il serait un peu paradoxal de déterminer le tribunal territorialement compétent en fonction de la résidence française d'un étranger dont le droit d'accéder au territoire français a été refusé.

Ensuite, nous craignons qu'une telle solution donne lieu en pratique à d'inutiles complications. D'une part, le refus d'entrée est le plus souvent opposé à des personnes titulaires de faux documents et donc susceptibles d'alléguer une résidence qui l'est tout autant. Il serait dans cette hypothèse un peu absurde et passablement inutile d'inviter le tribunal à s'interroger sur la réalité de la résidence de l'intéressé plutôt que de se concentrer sur la légalité du refus d'entrée. En l'espèce, on trouve une illustration de ce type de difficulté puisque si le président du tribunal administratif de Montreuil relève que M. K... se prévalait à la date de la décision attaquée d'une résidence à Choisy-le-Roi, cette affirmation est contestée par le ministre qui soutient que l'intéressé ne disposait en réalité d'aucune résidence habituelle en France. D'autre part, dans la mesure où le refus d'entrée s'accompagne souvent d'un placement en zone d'attente, il est nous semble-t-il préférable que soit compétent le TA le plus proche du lieu de maintien.

Enfin, et comme le relevait le président Odent, votre jurisprudence « *a toujours fait effort pour simplifier, chaque fois que les textes le permettaient, les règles relatives à la*

---

<sup>4</sup> CE, 15 juin 2007, *Tahir-UI-Qadri et Association Idara Minhaj-UI-Quran-France*, n° 286667, B

*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.*

*compétence territoriale en constituant des blocs de compétence* »<sup>5</sup>. Et nous pensons opportun en l'espèce de concentrer le contentieux des refus d'entrée opposés à Roissy et Orly sur les deux tribunaux de leur ressort, c'est-à-dire ceux de Montreuil et Melun.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de juger que le tribunal administratif territorialement compétent pour statuer sur la légalité d'un refus d'entrée est le tribunal dans lequel a son siège l'autorité qui a pris la décision attaquée en application de l'article R. 312-1 du code de justice administrative, quand bien même l'intéressé allègue avoir une résidence en France.

Cela vous conduira, en l'espèce, à renvoyer les deux affaires au tribunal administratif de Montreuil. En effet, M. M... et M. K... se sont tous deux vu opposer un refus d'entrée par le brigadier de police relevant de la direction de la police aux frontières de l'aéroport de Paris – Charles-de-Gaulle. Comme le précise le décret du 1<sup>er</sup> août 2003 (n° 2003-734), cette direction, comme celle de la PAF de l'aérodrome d'Orly, est un service déconcentré de la direction centrale de la PAF et exerce ses missions de manière autonome dans le ressort de ces aérodromes. Or, vous le savez, l'article R. 221-3 précise que le ressort du tribunal administratif de Montreuil comprend « *l'intégralité de l'emprise de l'aérodrome de Paris – Charles-de-Gaulle* ».

PCMNC à ce que le jugement des demandes de MM. M... et K... soit attribué au TA de Montreuil.

---

<sup>5</sup> R. Odent, *Contentieux administratif*, T. 1, Dalloz, 2007, p. 690