N° 462143
M. E K... (demande d'avis art. L. 113-1 CJA)

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 13 mai 2022
Décision du 9 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, rapporteur public

1. Depuis l'intervention de la loi du 16 juin 2011[1], qui transpose sur ce point la directive dite « retour » du 16 décembre 2008[2], les décisions portant obligation de quitter le territoire français sont accompagnées dans certains cas d'une mesure administrative d'interdiction de retour sur ce territoire (l'IRTF). Cette interdiction prend effet une fois que la mesure d'éloignement a été exécutée et permet alors de fonder soit un refus d'entrer sur le territoire, soit, si l'étranger parvient malgré tout à retourner en France, un éloignement d'office avec le cas échéant placement en rétention ou assignation à résidence[3].

En l'état actuel du droit, l'IRTF *doit* accompagner l'OQTF quand aucun délai de départ volontaire n'est accordé, des circonstances humanitaires pouvant toutefois justifier que l'interdiction ne soit pas édictée (article L. 612-6 du CESEDA) ; elle *peut* accompagner l'OQTF dans les autres cas (article L. 612-8). Quand l'OQTF n'est à l'origine pas assortie d'une IRTF mais que l'étranger se maintient irrégulièrement sur le territoire au-delà du délai de départ volontaire, l'article L. 612-7 prévoit que l'interdiction soit prononcée à son encontre par une décision *postérieure* à l'OQTF, sous la même réserve des circonstances humanitaires. Enfin, l'IRTF est susceptible de *prolongation.* A sa durée initiale, de trois ans maximum dans l'hypothèse prévue à l'article L. 612-6, de deux ans maximum dans les autres, l'autorité administrative peut ajouter jusqu'à deux ans, dans trois cas énumérés à l'article L. 612-11 : *« 1° L'étranger s'est maintenu irrégulièrement sur le territoire français alors qu'il était obligé de le quitter sans délai ; / 2° L'étranger s'est maintenu irrégulièrement sur le territoire français au-delà du délai de départ volontaire qui lui avait été accordé ; / 3° L'étranger est revenu sur le territoire français après avoir déféré à l'obligation de quitter le territoire français, alors que l'interdiction de retour poursuivait ses effets ».*

Vous avez peu eu l'occasion de trancher des questions de principe sur le régime de l'IRTF[4]. C'est ce que vous demande aujourd'hui, au titre de l'article L. 113-1 du CJA, le TA de

[1] Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité
[2] 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
[3] Voir les articles L. 311-2, L. 731-1 (2°) et L. 741-1 du CESEDA.
[4] Voir notamment l'avis du 30 décembre 2016, *M. B...*, n° 404383, B (irrecevabilité du recours contre le refus

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.

Grenoble, plus précisément sur un point de procédure contentieuse : quelle est la procédure applicable à la contestation de la décision de *prolonger* l'IRTF ?

2.1. Le tribunal est saisi du recours de M. Elvis K..., ressortissant albanais, qui se trouve dans le cas prévu au 3° de l'article L. 612-11 que nous venons de citer. Le préfet de la Savoie a d'abord pris à son encontre une OQTF sans délai de départ volontaire, assortie d'une IRTF de deux ans, M. K... a été effectivement éloigné mais il est rentré en France où il a été interpelé. Il a alors été placé en rétention en vue d'un nouvel éloignement sur le fondement de l'IRTF et simultanément, une décision prolongeant de deux ans cette IRTF lui a été notifiée. Dans un premier temps, le recours contre cette décision a été formé et instruit selon la procédure applicable quand l'étranger est assigné à résidence ou placé en rétention, celle du juge statuant seul dans un délai de 96 h (articles L. 614-7 et suivants du CESEDA). C'est quand le JLD a refusé de prolonger la rétention au-delà de 48 h que s'est posée la question de la procédure selon laquelle l'instruction devait se poursuivre.

Nous avons rappelé ces faits dans le détail car ils éclairent la portée de la demande d'avis : même si elle ne l'indique pas expressément, elle ne concerne que les recours contre une prolongation d'IRTF en l'absence d'assignation à résidence ou de placement en rétention. Si l'on se trouve au contraire dans l'un de ces cas, il n'y a pas de doute que la procédure des articles L. 614-7 et suivants est applicable à la contestation de la décision de prolonger l'IRTF, comme elle l'est à toute autre mesure contestée à cette occasion, sauf en matière d'expulsion (voir votre avis du 29 octobre 2012, *M. A...*, n° 360584, A).

2.2. Une fois sorti de ce cadre, les choses se compliquent. Vous en avez l'expérience, les textes en la matière se présentent comme un jeu de renvois entre dispositions du CESEDA et du CJA, qui s'apparente parfois à un jeu de piste. Or, si l'on parvient à s'y orienter pour les décisions *initiales* d'IRTF, c'est moins évident pour les décisions de *prolongation*.

Ainsi, pour les décisions initiales prises *en accompagnement* d'une OQTF, en application des articles L. 612-6 et L. 612-8 du CESEDA, les références des deux codes « bouclent » bien entre elles : ces décisions sont mentionnées à l'article L. 614-1 du CESEDA qui introduit les dispositions relatives à la procédure contentieuse applicable à la contestation des OQTF ; elles le sont également, en miroir, au 3° de l'article R. 776-1 du CJA où sont énumérées les décision contestées conformément aux articles L. 614-1 et suivants du CESEDA ; elles le sont aussi à l'article R. 776-2 du CJA qui énonce les délais de recours ; enfin, c'est aux mêmes *« décisions mentionnées à l'article R. 776-1 »* que renvoient les articles R. 776-10 et suivants du même code précisant les autres aspects de la procédure.

De cet ensemble, il ressort que l'IRTF accompagnant une OQTF suit en tous points le régime contentieux de cette dernière, soit comme on sait : deux procédures possibles selon le fondement de l'obligation, celle de l'article L. 614-4 du CESEDA (délai de recours de 30 jours, délai pour statuer de 3 mois, examen en formation collégiale avec dispense possible de conclusions) et celle de l'article L. 614-5 (délai de recours de 15 jours, délai pour statuer de 6 semaines, magistrat statuant seul sans conclusions) ; et, dans l'un comme dans l'autre cas, un

---

d'abroger l'IRTF si le requérant ne justifie pas résider hors de France) et celui du 12 juillet 2017, *Mme N...*, n° 410186, B (pas d'interruption du délai de recours par une demande d'AJ).

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.

délai de recours ramené à 48 h si l'OQTF est prononcée sans délai de départ volontaire (article L. 614-6).

2.3. Le même article L. 614-5 dispose que l'IRTF décidée postérieurement à l'OQTF, en application de l'article L. 612-7 du CESEDA, est *« contestée dans les mêmes conditions »* qu'il définit pour les OQTF : délai de recours de 15 jours, délai pour statuer de 6 semaines, magistrat statuant seul sans conclusions – quel qu'ait été à l'origine le fondement de l'OQTF et qu'elle ait ou non été assortie d'un délai de départ volontaire. Ici aussi, on trouve dans le CJA tous les renvois auxquels on peut s'attendre : la même référence au 3° de l'article R. 776-1, et par ricochet aux l'articles R. 776-13-1 à R. 776-13-3 ; à l'article R. 776-3, la mention du délai de 15 jours.

Il est intuitif, à ce stade, de raisonner de même pour une décision *prolongeant* l'IRTF : par construction, elle aussi est prise postérieurement à l'OQTF qui a servi de fondement à l'interdiction initiale. Mais c'est là, comme le constate le TA de Grenoble, que la piste finit par se perdre. L'article L. 614-5 du CESEDA mentionne *« l'interdiction de retour prévue à l'article L. 612-7 »*, sans se référer à l'article L. 612-11 relatif à la prolongation. De même, au 3° de l'article R. 776-1 du CJA, il n'est question que des interdictions *« prévues aux articles L. 612-6 à L. 612-8 »* du CESEDA, ce qui rompt aussi le lien, on l'a vu, avec les articles R. 776-13-1 à R. 776-13-3. C'est seulement à l'article R. 776-3 que l'on voit réapparaître quelques traces. Après un premier alinéa dont nous avons déjà parlé, celui qui dispose que le délai de recours contre une IRTF prononcée postérieurement à l'OQTF est de 15 jours, un second alinéa ajoute que *« le même délai s'applique pour la contestation des décisions prolongeant les interdictions de retour »*.

3. Faut-il s'arrêter à ce défaut d'articulation dans les textes ? En toute rigueur, vous devriez alors considérer que la contestation des décisions prolongeant une IRTF relève de la procédure contentieuse de droit commun sauf quand il y est expressément dérogé, c'est-à-dire en ce qui concerne le seul délai de recours, fixé à 15 jours par l'article R. 776-3 du CJA.

Ce n'est toutefois pas ce que nous vous proposons. Sur ces questions de procédures applicables au contentieux des étrangers, vous avez plusieurs fois – dans l'avis *M. A...* déjà mentionné, par exemple – fait l'effort de combler les lacunes des textes pour faire prévaloir l'intention du pouvoir législatif ou réglementaire, le bon sens et la cohérence dans l'économie des dispositifs.

Vous y êtes d'autant plus conduits que les normes en la matière sont souvent reformulées. Y compris quand l'objectif est une présentation plus rationnelle, comme pour la dernière recodification, cela comporte de manière presque inévitable un risque : pour s'en tenir à notre métaphore, celui qu'une piste qui était balisée tant bien que mal se retrouve brouillée. Et justement, si l'on revient aux rédactions issues de la loi du 16 juin 2011 et de son premier décret d'application[5], on constate que le 3° de l'article R. 776-1 du CJA renvoyait alors plus généralement aux *« IRTF prévues au III de l'article L. 511-1 du CESEDA »*, lequel III faisait masse de tous les cas d'intervention de l'IRTF *et* de sa prolongation. Même si le mot *« prolongation »* était déjà absent de l'article R. 776-1, l'effort était alors minime pour

[5] Décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011

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.

considérer que le renvoi englobait cette hypothèse. Or aucune des modifications ultérieures ne traduit une intention de changer la règle dans sa substance, en particulier pas la recodification, réputée faite à droit constant : elle a seulement séparé ce qui était jusque-là regroupé dans le III de l'article L. 511-1, dans un souci de clarté qui emporte malheureusement ici une sorte d'effet indésirable.

C'est là un premier argument en faveur d'une lecture constructive des textes. Un autre est que la lecture opposée, c'est-à-dire l'application de la procédure contentieuse de droit commun, serait en délicatesse avec le droit de l'UE. L'article 13 de la directive « retour » prescrit, pour toutes les *« décisions de retour »* mais aussi les *« interdictions d'entrée »*, une voie de recours où l'étranger bénéficie de certaines garanties, en particulier l'assistance linguistique, et ces garanties n'existent que dans les différentes procédures spéciales applicables à la contestation des OQTF. Il paraît peu probable que le législateur ait eu l'intention de méconnaître cette prescription.

Dès lors, c'est bien l'une de ces procédures qu'il convient d'appliquer. Et puisqu'il est au moins clair que le délai de recours est fixé à 15 jours (article R. 776-3 du CJA), c'est-à-dire le délai de la procédure de l'article L. 614-5, il paraît cohérent de retenir celle-ci, dans toutes ses caractéristiques énoncées à cet article et précisées aux articles R. 776-13-1 à R. 776-13-3 du CJA : magistrat statuant seul sans conclusion dans un délai de six semaines. On rejoint ainsi l'intuition que nous évoquions : il faut réserver le même traitement contentieux aux prolongations qu'aux IRTF décidées postérieurement à l'OQTF.

PCMNC à ce que vous répondiez que la contestation des décisions prolongeant une IRTF, comme celle des IRTF prononcées postérieurement à l'OQTF, relève de la procédure définie à l'article L. 614-5 du CESEDA, hors le cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention.

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.