N° 459555

M. V B... (demande d'avis art. L. 113-1 CJA)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 13 mai 2022

Décision du 13 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET rapporteur public

1. Qui est compétent pour prononcer une OQTF ? La réponse paraît évidente à la lecture de l'article R. 613-1 (ancien R. 512-1) du CESEDA : « *L'autorité administrative compétente [...] est le préfet de département et, à Paris, le préfet de police.* ». Mais cela ne dit pas qui est le préfet *territorialement* compétent. C'est sur ce point que la CAA de Lyon vous saisit d'une demande d'avis.

Plus précisément, la question s'est posée devant elle pour un ressortissant kosovar, M. Valon B..., qui conteste une OQTF prononcée sur le fondement de ce qui était alors le 6° du I de l'article L. 511-1 du CESEDA, aujourd'hui le 4° de son article L. 611-1 : le cas d'un étranger dont la demande de protection internationale a été définitivement rejetée et qui ne peut se prévaloir d'un droit au séjour à aucun autre titre. Cette OQTF a été décidée par la préfète de l'Ain, département où il a été interpellé et retenu pour vérification de sa situation. Mais il fait valoir qu'il était alors domicilié auprès d'une association à une adresse dans le Rhône, et soutient que seul le préfet de ce département aurait été compétent.

Aussi la cour vous demande-t-elle si le préfet compétent pour prononcer l'OQTF est celui « *du lieu de domicile ou de domiciliation auprès d'une personne morale conventionnée de l'étranger* » ou celui « *du lieu de l'interpellation* », d'abord en indiquant si la réponse est la même pour tous les fondements possibles de la mesure énumérés à l'article L. 611-1 ou si elle varie selon ce fondement, ensuite en précisant ce qu'il en est en particulier du fondement en cause en l'espèce (le 4°), enfin en disant si la compétence peut être exercée concurremment par l'un et l'autre préfet en cas d'interpellation hors du département de domiciliation.

2. Si la question de la compétence territoriale ne s'est jamais posée devant vous dans un litige relatif à une OQTF, elle apparaît en revanche dans de nombreuses décisions en matière d'arrêtés de reconduite à la frontière. Ces décisions sont inédites ou fichées sur un autre point, il en ressort toutefois deux lignes de force.

La première, selon une formulation que l'on retrouve de manière constante, c'est que la décision est compétemment prise par le préfet « *du département dans lequel a été constatée l'irrégularité de la situation* » de l'étranger.

La seconde, c'est que cette notion elle-même est approchée avec un grand pragmatisme. Elle peut correspondre à plusieurs réalités. Il peut s'agir du préfet du département où se trouve la

résidence de l'étranger – et plus précisément la dernière résidence connue de l'administration, de manière à ce que des changements de résidence non déclarés ou une demande de titre de séjour déposée dans un autre département ne créent pas un obstacle artificiel à l'adoption de la décision (10 février 1997, *Préfet des Yvelines*, n° 168786 ; 8 octobre 1997, *Préfet de la Haute-Saône c/ Mme S...*, n° 182235 ; 14 avril 1999, *Préfet de l'Indre*, n° 196125 ; 5 mai 2000, *Mme K...*, n° 210423 ; 20 juin 2001, *Mlle O...*, n° 219881). Il peut s'agir du préfet du département dans lequel l'étranger en situation irrégulière a été interpellé (7 novembre 1990, *G...*, n° 116094 ; 23 juin 1993, *Ministre de l'intérieur c/ N...*, n° 122724 ; 23 juin 1995, *Préfet du Val d'Oise*, n° 148328 ; 23 mai 1997, *Préfet de police c/ M. B...*, n° 163974 ; 4 septembre 1998, *X...*, n° 188908) mais aussi, quand après l'interpellation l'étranger a été transféré dans un autre département pour la vérification de sa situation, du préfet de cet autre département (3 novembre 1997, *Préfet de police c/ M. D...*, n° 176387 ; 1^{er} février 1999, *Préfet de police c/ Mlle A...*, n° 189527 ; 28 avril 2004, *M. Y...*, n° 255722 ; 26 novembre 2008, *Ministre de l'immigration c/ M. Z...*, n° 305709).

Surtout, aucun de ces précédents ne juge que la compétence à raison de l'une de ces configurations est exclusive de toutes les autres. Le préfet compétent n'est pas « *nécessairement [celui] du département dans lequel [l']étranger réside* », formulation dont nous comprenons que ce peut être *aussi* celui d'un autre département où se fait le constat de l'irrégularité du séjour – pas que cela *retire* sa compétence au préfet du département de résidence (décision du 14 avril 1999, *Préfet de l'Indre*, n° 196125). De même, l'irrégularité du séjour peut être constatée *indifféremment* au stade de l'interpellation et à celui d'une vérification de la situation après transfert dans un autre département (décision du 26 novembre 2008, *Ministre de l'immigration c/ M. Z...*, n° 305709).

3.1. Doit-il aujourd'hui en aller autrement en matière d'OQTF ?

C'est la thèse défendue devant la cour, puis devant vous pour M. B.... Elle prend appui sur la genèse du régime actuel de l'OQTF : initialement conçue, en 2006¹, pour accompagner un *refus* de titre de séjour, cette mesure est également prononcée, depuis 2011², en cas de maintien sur le territoire malgré l'absence de droit au séjour ou son expiration. Il faudrait en déduire qu'il existe deux règles de compétence distinctes, selon le fondement de la mesure. Soit elle résulte d'une décision relative au droit au séjour (3^o de l'article L. 611-1 actuel du CESEDA), décision qui relève elle-même de la compétence du préfet du lieu de résidence de l'étranger (voir l'article R. 431-20 du même code, anciennement R. 311-10) : en ce cas, c'est ce préfet, et lui seul, qui serait compétent. Soit la mesure résulte du seul constat de l'irrégularité du séjour, et c'est le préfet du lieu de ce constat, là aussi exclusivement, qui serait compétent.

Si l'on fait prévaloir cette séparation rigoureuse, on comprend qu'il faille se demander de quel côté placer le cas d'OQTF ajouté en 2015³ pour les demandeurs d'asile déboutés, précisément celui qui s'applique à M. B... (4^o de l'article L. 611-1) : certes, la décision rejetant la demande d'asile ne relève pas du préfet, mais il y a bien un préfet territorialement compétent pour

¹ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration

² Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

³ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile

enregistrer la demande et prendre diverses décisions au cours de son instruction, tel que le renouvellement de l'attestation de demande (articles R. 521-1 et R. 541-1, anciennement R. 741-1 et R. 743-1). Il s'agit du préfet du département où le demandeur a son domicile stable, un hébergement ou une « *domiciliation auprès d'une personne morale conventionnée* » (selon les termes de l'article L. 551-7, anciennement L. 744-1). Le requérant soutient qu'il faut alors réserver la compétence à ce préfet, par assimilation à l'hypothèse où l'OQTF est prise en conséquence d'une décision relative au séjour.

3.2. Pour notre part, toutefois, ne nous voyons aucune raison de s'écarter de l'approche pragmatique qui était la vôtre en matière d'ARF, et qui nous semble d'ailleurs être restée celle des CAA lorsqu'elles ont eu à connaître des questions de compétence territoriale pour l'édition d'une OQTF, dans des arrêts qui n'ont pas donné lieu à pourvoi (notamment CAA de Douai, formation plénière, 16 juin 2016, n° 16DA00635, R⁴). Définir une règle de compétence différente selon le fondement de l'OQTF et exclure tout cas de compétence concurrente reviendrait à enfermer la procédure dans une rigidité peu conforme à sa finalité et à son économie générale : permettre un éloignement rapide quand il n'y a pas de droit au séjour.

En particulier, lorsque l'irrégularité du séjour est constatée à l'occasion d'une retenue sur le fondement des articles L. 813-1 et suivants du CESEDA, qui ne peut excéder 24 heures (article L. 813-3), tout obstacle à ce que les services préfectoraux qui ont commencé l'examen de la situation le mènent jusqu'à son ultime conséquence est de nature à amoindrir l'efficacité de la procédure. Nous ne sommes pas convaincu par l'argument selon lequel cet examen serait moins complet ou pertinent s'il n'est pas assuré par la préfecture du lieu de résidence, et risquerait donc davantage de déboucher sur une décision à la légalité interne fragile. Il n'y a rien là qui ne nous paraisse excéder les capacités du ministère de l'intérieur d'organiser des procédures de coordination et d'échange entre préfectures. C'est au contraire l'ouverture d'un débat de légalité externe sur la compétence territoriale qui serait selon nous de nature à fragiliser les décisions prises, pour des raisons que nous estimons artificielles.

4. Nous vous proposons donc de répondre en systématisant les orientations qui ressortent des précédents en matière d'ARF : règle unique commune à tous les fondements possibles de l'OQTF et compétence concurrente. Il va de soi que lorsque l'OQTF sera décidée en même temps qu'un refus de titre, ce sera par construction par le préfet compétent pour prononcer ce refus, mais c'est au point que nous ne voyons pas l'intérêt d'y consacrer une règle spécifique, alors qu'il suffit selon nous de dire ce qui suit.

Le préfet territorialement compétent pour édicter l'OQTF est celui qui constate l'irrégularité de la situation au regard du séjour de l'étranger concerné. Tel est, en toute hypothèse, le cas du préfet du département où se trouve le lieu de résidence ou de domiciliation de l'étranger. En outre, si l'irrégularité de sa situation a été constatée dans un autre département, le préfet de ce département est également compétent.

Tel est le sens de nos conclusions.

⁴ Voir aussi, par exemple, CAA de Paris, 11 octobre 2016, n° 16PA01138 et CAA de Versailles, 8 décembre 2020, n° 19VE03131.