

OQTF sans délai : compétence de la formation collégiale du TA

Lire les commentaires de :

Adèle de Mesnard

Recours contre une OQTF en cas de substitution de base légale : compétence du juge unique ?

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 19LY02215 – Mme G. – 11 février 2020 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

OQTF sans délai, Compétence de la formation collégiale

Rubriques

Etrangers, Procédure

TEXTES

[f](#) [X](#) [in](#) [✉](#) | [PDF](#) [PDF, 146k]

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Dans l'hypothèse où, saisi d'un recours pour excès de pouvoir exercé à l'encontre d'une OQTF prise sur le fondement à la fois des 1° et 3° du I de l'article L 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin, constate que cette décision ne pouvait être légalement prise sur le fondement du 1° de cet article, il doit renvoyer l'examen du recours à une formation collégiale de jugement, seule compétente pour statuer sur la légalité des obligations de quitter le territoire sans délai prises sur le fondement du 3° du I de l'article L. 511-1 du CESEDA. [1]

² *335-01, Pouvoirs et devoirs du juge, OQTF sans délai, Obligation de quitter le territoire sans délai, L.511-1 I 3° du CESEDA, Compétence de la formation collégiale du tribunal administratif*

NOTES

[1] Cf [CE Avis 6 novembre 2019 n° 431585](#) [Retour au texte](#)

Note universitaire

Recours contre une OQTF en cas de substitution de base légale : compétence du juge unique ?

Adèle de Mesnard

Docteure en droit public, Attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin - Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6594](https://doi.org/10.35562/alyoda.6594)

¹ *Juge unique ou formation collégiale ? Lorsqu'une substitution de base légale s'avère possible, quelle formation est compétente au sein du tribunal administratif lorsque celui-ci est saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ? Dans l'arrêt commenté du 11 février 2020, la Cour administrative d'appel de Lyon applique la réponse donnée par le Conseil d'État, dans un avis contentieux du 6 novembre 2019, à savoir que la formation collégiale peut procéder directement à la substitution de base légale tandis que le juge unique doit, le cas échéant, renvoyer l'examen du recours à la formation collégiale.*

² Par la décision commentée, la Cour administrative d'appel de Lyon reprend la réponse donnée par le Conseil d'État, dans un avis contentieux du 6 novembre 2019 (C.E., 6^{ème} - 5^{ème} chambre réunies, 6 novembre 2019, 431585) concernant les conséquences d'une substitution de base légale, lorsqu'elle s'avère possible, sur la formation de jugement compétente lors d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une OQTF. Cette décision illustre une situation particulièrement complexe du contentieux du droit des étrangers. En appliquant la solution du Conseil d'État, elle appelle au respect du principe de collégialité dans un contexte de généralisation du recours au juge unique, perçu comme un moyen d'alléger et d'accélérer les procédures juridictionnelles.

³ En l'espèce, après le rejet de sa demande d'asile, Mme G. avait bénéficié d'un titre de séjour délivré sur le fondement de son état de santé, valable du 1^{er} août 2013 au 31 juillet 2014. En conséquence de l'annulation par le Tribunal administratif de Dijon d'un arrêté du préfet de l'Yonne pris le 16 octobre 2015 qui lui refusait un titre de séjour et prononçait une mesure d'éloignement, Mme G. a de nouveau sollicité le bénéfice d'une carte de séjour temporaire à raison de son état de santé. Cette demande a de nouveau été rejetée par un arrêté du préfet de l'Yonne du 14 mars 2017 qui assortissait ce refus d'une obligation de quitter le territoire français. La légalité de cet arrêté a été confirmée par le Tribunal administratif de Dijon puis et par la

Cour administrative d'appel de Lyon le 15 février 2018. Un nouvel arrêté a été pris le 14 décembre 2018 par le Préfet de l'Yonne lui refusant un titre de séjour et l'obligeant à quitter le territoire français sans délai en désignant le pays de destination. Cette obligation était assortie d'une interdiction de retourner sur le territoire français pendant un délai de six mois. Devant la Cour administrative d'appel de Lyon, la requérante a alors contesté le jugement du 5 mars 2019, par lequel le président du Tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande d'annulation de ce dernier arrêté. Elle estimait notamment que ce jugement était irrégulier puisqu'il n'avait pas été rendu en formation collégiale.

4 Il appartenait alors à la Cour de se pencher sur la régularité du jugement, et plus précisément sur la question de la compétence du juge unique pour statuer sur la légalité d'une OQTF sans délai de départ volontaire.

5 Dans un premier temps, la Cour administrative d'appel de Lyon rappelle les cas où l'autorité administrative peut prononcer une obligation de quitter le territoire français à l'encontre d'un ressortissant étranger. Introduite par la [loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration](#), principalement dans un souci d'efficacité des mesures d'éloignement prononcées par l'administration à l'égard des étrangers en situation irrégulière, l'OQTF est progressivement devenue la mesure d'éloignement de droit commun des étrangers (cf. [loi n° 02011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité](#) ; [loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France](#) et [loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie](#)) . L'OQTF se substitue à un dispositif dans lequel la décision de refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour était disjointe de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Celui-ci pouvait être pris un mois après et qui « *notifié généralement par voie postale, n'était en pratique jamais exécuté* » (v. D. Lochak, « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », *RFAP*, 2016, p. 704). Désormais, le refus d'un titre de séjour peut être assorti d'une OQTF - l'injonction de quitter le territoire français prise par arrêté préfectoral étant assortie de deux autres décisions : une décision prescrivant ou non un délai de départ volontaire (généralement 30 jours) et une décision précisant le pays de destination. Cette mesure administrative peut également s'accompagner d'une mesure d'assignation à résidence, prévue à l'article [L. 561-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), et/ou d'une interdiction de retour sur le territoire français. C'était le cas en l'espèce dans la mesure où cette interdiction de retour est automatique dans le cas d'une OQTF formulée sans délai de départ volontaire ([L. 511-1-III du Code de l'entrée et du séjour des étrangers](#)

et du droit d'asile) . L'article L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit ainsi deux types d'obligations de quitter le territoire français : d'une part, les OQTF dites « sèches » prononcées indépendamment de toute décision relative au séjour (cf. 1°, 2°, 4°, 6°, 7° et 8°) et d'autre part, celles accompagnant une décision de refus de délivrance d'un titre de séjour (cf. 3° et 5°).

6

La Cour administrative d'appel de Lyon rappelle ensuite que les régimes contentieux des OQTF sont distincts selon que cette obligation est assortie d'un délai de départ volontaire ou non, tant en matière de délai que de formation de jugement compétente. Dans le premier cas, l'article L. 512-1-I du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que « *l'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sur le fondement des 3°, 5°, 7° ou 8° du I de l'article L. 511-1 ou sur le fondement de l'article L. 511-3-1 et qui dispose du délai de départ volontaire mentionné au premier alinéa du II de l'article L. 511-1 ou au sixième alinéa de l'article L. 511-3-1 peut, dans le délai de trente jours suivant sa notification, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision, ainsi que l'annulation de la décision relative au séjour, de la décision mentionnant le pays de destination et de la décision d'interdiction de retour sur le territoire français ou d'interdiction de circulation sur le territoire français qui l'accompagnent le cas échéant* ». La loi n° 02016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France a introduit un nouveau délai de recours, l'article L. 512-1-I bis du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile disposant alors que « *l'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sur le fondement des 1°, 2°, 4° ou 6° du I de l'article L. 511-1 et qui dispose du délai de départ volontaire mentionné au premier alinéa du II du même article L. 511-1 peut, dans un délai de quinze jours à compter de sa notification, demander au président du tribunal administratif l'annulation de cette décision...* ». Dans le second cas, au titre de l'article L. 512-1-II du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le ressortissant étranger, qui souhaite contester la légalité d'une OQTF qui lui est adressée sans délai de départ volontaire (ce qui la rend immédiatement exécutoire), dispose d'un délai de 48 heures pour saisir le président du tribunal administratif et demander l'annulation de cette décision. Il est statué sur ce recours selon la procédure et dans les délais prévus, selon les cas, aux I ou I bis. Outre l'identification des délais de procédure applicables qui peut s'avérer complexe – c'est le moins qu'on puisse dire –, au même titre que le respect du délai imparti dans le cas d'une OQTF sans délai de départ volontaire, il se pose donc également la question de la formation de jugement compétente au sein du tribunal administratif pour examiner le recours sur la base du motif retenu par le préfet pour fonder l'OQTF contestée. Cette question est particulièrement importante dans la mesure où la compétence de la formation collégiale pour

statuer sur une OQTF tend à s'amenuiser au fil des réformes successives au profit de la compétence du juge unique (comme c'est le cas pour une OQTF délivrée à l'encontre d'un ressortissant étranger qui n'est pas entré régulièrement en France, qui s'y est maintenu après l'expiration de son visa ou de son titre de séjour ou qui a été débouté de sa demande d'asile).

⁷ En l'espèce, la Cour administrative d'appel de Lyon énonce que l'OQTF adressée à Mme G. et prise dans le même arrêté que la décision refusant de lui délivrer un titre de séjour vise à la fois les 1° et 3° du I de l'article L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, soit respectivement « *si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins qu'il ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité* » et « *si la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé à l'étranger ou si le titre de séjour qui lui avait été délivré lui a été retiré* ».

⁸ Toutefois, la Cour considère que cette OQTF ne pouvait pas être prise sur le fondement des dispositions du 1° de cet article dans la mesure où le titre de séjour qui portait la mention « vie privée et familiale » valable du 1^{er} août 2013 au 31 juillet 2014 accordé à Mme G. a eu pour effet de régulariser une éventuelle entrée irrégulière. Il ne s'agissait donc pas du cas où elle ne pouvait justifier être entrée régulièrement sur le territoire, ni même de la question d'un titre de séjour en cours de validité dans la mesure où celui-ci avait expiré le 31 juillet 2014. Il en résulte que l'OQTF ne pouvait être prise que sur le fondement du 3° du I de l'article L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dès lors, le président du tribunal administratif, saisi du recours contentieux contre l'OQTF, aurait dû non seulement constater l'illégalité de l'autre base légale, mais également renvoyer l'examen du recours à une formation collégiale de jugement dans la mesure où « *le législateur a expressément prévu la compétence de la formation collégiale du tribunal administratif pour statuer sur la légalité des obligations de quitter le territoire sans délai prises sur le fondement du 3° du I de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* ».

⁹ La Cour en conclut que le jugement du Tribunal administratif de Dijon du 5 mars 2019 est irrégulier et renvoie l'affaire devant ce dernier pour qu'il statue sur le bien-fondé de la requête de Mme G. tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 14 décembre 2018.

¹⁰ La Cour applique ainsi la solution dégagée par le Conseil d'État dans son avis contentieux n° 431585 du 6 novembre 2019. Celui-ci concernait plus largement les modalités d'examen du recours contentieux contre une OQTF prise par le préfet sur le fondement d'un refus de séjour assorti d'une première OQTF non respectée par

le ressortissant étranger. L'une des questions qui lui était posée par le Tribunal administratif de Lyon, par un jugement n° 1808136 du 11 juin 2019, était celle de la formation de jugement compétente, dès lors que le préfet a fondé son obligation de quitter le territoire français sur une base légale relevant de la formation collégiale et que doit lui être substituée une base légale relevant du juge unique.

11

Le Conseil d'État commence par rappeler les principes gouvernant la substitution de base légale, à savoir que le juge de l'excès de pouvoir peut procéder à la substitution de base légale de la décision contestée sous deux conditions : d'abord que la décision aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, et ensuite que le ou la requérant (e) ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée. Si le juge peut recourir d'office à la substitution de base légale, cette faculté de régulariser la décision attaquée est également soumise à deux conditions procédurales : tout d'abord il ne peut y procéder qu'au vu des pièces du dossier, et ensuite il doit avoir mis au préalable les parties à même de présenter des observations sur ce point (C.E., Sect., 3 décembre 2003, Préfet de la Seine-Maritime, n° 240267, Lebon. p.479, concl. Stahl.).

12

Le Conseil d'État précise ensuite les conséquences juridiques d'une substitution de base légale sur la formation de jugement compétente, en répondant d'une part, que « *si l'OQTF est fondée sur les 3°, 5°, 7° ou 8° du I de l'article L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et que le tribunal administratif constate que cette décision aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement, des 1°, 2°, 4° ou 6° du I du même article, il peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la mesure d'éloignement attaquée sans avoir à renvoyer l'examen du recours au président du tribunal ou au magistrat désigné par lui* ». D'autre part, il considère que la réciproque n'est pas permise, c'est-à-dire que « *dans l'hypothèse où, saisi d'un recours pour excès de pouvoir exercé à l'encontre d'une obligation de quitter le territoire français fondée sur les 1°, 2°, 4° ou 6° du I de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin constate que cette décision aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement des 3°, 5°, 7° ou 8° du I du même article, il ne peut, dès lors que le législateur a expressément prévu la compétence de la formation collégiale du tribunal administratif pour statuer sur la légalité des obligations de quitter le territoire assorties d'un délai de départ volontaire fondées sur ces dispositions, procéder à une substitution de la base légale de la décision attaquée sans renvoyer l'examen du recours à cette*

formation de jugement ». Ainsi, dans le premier cas, lorsqu'une substitution de base légale est possible, la formation collégiale peut y procéder directement sans avoir à renvoyer l'examen du recours à un juge unique. Le renvoi à un juge unique est donc possible mais il n'aurait guère de sens au regard des garanties, notamment d'indépendance et d'impartialité, que présente la collégialité (v. M.A. Cohendet, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ?, *RFDC*, 2006, pp. 713-735). La généralisation du recours à un juge unique matière de contentieux des étrangers est aussi fortement critiquée en ce qu'il accentuerait les risques de disparité de traitement et réduirait les garanties procédurales accordées aux ressortissants étrangers, notamment lorsqu'il est couplé à une procédure contentieuse allégée (D. Lochak, « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », *préc.*, pp. 701-714). Dans le second cas, le juge unique doit, puisque cela a été expressément prévu par le législateur, renvoyer à la formation collégiale.

13

Ainsi, le raisonnement adopté par le Conseil d'État, et mis en application par la Cour administrative d'appel de Lyon, appelle-t-il au respect du principe de la collégialité en matière de contentieux des étrangers, particulièrement important au regard de la complexité des affaires entendues et de leurs enjeux.