

## **Contentieux des étrangers : la dérive des coûts pour l'Etat**

La plupart des études sur le coût de l'immigration s'attachent en priorité au gigantesque mascaret qui submerge nos finances publiques et qui ruine les Français. Cependant comme le disent la sagesse populaire et les comptables, les petits ruisseaux font les grandes rivières. L'une de ces petites rivières est constituée par le contentieux des étrangers[1]. Celui-ci pèse de plus en plus sur les moyens des préfectures et est à l'origine d'un coût croissant pour les chapitres du budget qui lui sont affectés. C'est ce qui ressort du [rapport d'octobre 2013](#) sur « l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du Ministère de l'Intérieur » réalisé par l'Inspection Générale de l'Administration à la demande du Ministère de l'intérieur, du Ministère des Finances et du Ministre délégué chargé du budget.

### **Le droit des étrangers fait l'objet d'une juridictionnalisation croissante (p42)**

L'accueil des étrangers en France fait l'objet d'une juridictionnalisation croissante sous la forme de recours auprès des préfectures et des juges administratifs. Les raisons apparaissent multiples et préoccupantes.

Le droit de l'entrée et du séjour des étrangers présente une complexité considérable propice à des erreurs fussent-elles minimales de l'administration en charge de ce dossier et à des interprétations divergentes qui favorisent l'émergence de contentieux.

Ces droits des étrangers s'appuient sur des textes internationaux de l'ONU ou de l'Union européenne qui encouragent les requérants et auxquels ils s'adosent.

La saisine du juge administratif n'est pas freinée par un « coût d'entrée » qui pourrait être dissuasif pour les mauvais dossiers. Une large partie des contentieux étrangers est exemptée de *la contribution de l'aide juridique* (ou droit de timbre) de 35€ prévue par le Code général des impôts. Ainsi la première barrière à l'éclosion d'un contentieux étranger est délibérément abaissée.

Le dispositif d'aide juridictionnelle, instauré par la loi de 1991 pour éviter que les frais de justice ne soient un frein à l'accès au juge, lève tout obstacle à la multiplication des procédures. Quelle que soit l'issue de ces dernières, l'avocat est certain de bénéficier d'une rémunération minimale payée par l'Etat. Le risque lié à l'insolvabilité du client ne se pose pas. Il n'existe à ce jour aucune limitation[2] du droit à l'aide juridictionnelle, tant que les conditions de ressources sont remplies (contrairement à ce qui se pratique dans d'autres pays européens). Ainsi, un requérant peut introduire une dizaine d'instances successives en bénéficiant de l'aide juridictionnelle[3]

Depuis le courant de l'année 2012, un nouveau type de contentieux est apparu : le contentieux indemnitaire introduit par un requérant étranger qui souhaite obtenir réparation pour un préjudice

matériel ou moral.[4][5]

### **Le rôle des avocats dans le développement des procédures apparait déterminant (p45).**

Les avocats tirent avantage de la multiplication des procédures et le « risque de perdre » ne constitue pas pour eux un risque financier. En effet lorsqu'il perd, le préfet doit verser des frais irrépétibles[6] dans la quasi-totalité des cas : c'est à dire rembourser au gagnant ses frais d'avocat. L'avocat peut même se les faire payer directement par l'Etat, sous réserve qu'il renonce au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Et si l'avocat perd le procès, ses honoraires sont également pris en charge par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle apporté à son client désargenté.

Certains avocats se sont spécialisés dans ce contentieux avec des motivations politiques ou humanistes, en lien avec le monde associatif qui soutient les étrangers comme le Gisti ou France Terre d'asile. Par contre, il semblerait que d'autres avocats voient dans le contentieux des étrangers qui est plutôt simple techniquement et répétitif, une source intéressante de revenus[7].

Il a en outre été constaté qu'en matière de contentieux des étrangers, le juge d'appel annulait fréquemment la décision de première instance. Si celle-ci ayant donné lieu au versement par l'Etat de frais irrépétibles, ils devraient être reversés au comptable public par le bénéficiaire. Certains avocats refusent ce remboursement, sans qu'aucune suite ne soit donnée, au motif qu'ils n'étaient pas directement destinataires des frais irrépétibles mais leur client – bien que ce dernier leur ait reversé cette somme.

Les avocats développent en permanence de nouvelles stratégies juridictionnelles. Ils expérimentent régulièrement de nouveaux moyens, qui obtiennent parfois la faveur du juge de première instance, générant pendant plusieurs mois une masse de contentieux, difficile à gérer pour les préfetures, à la fois sur le plan de la charge de travail et de la doctrine juridique. Ainsi, au cours des mois récents a émergé de façon massive un contentieux de l'hébergement des demandeurs d'asile qui perturbe fortement les préfetures.

## **La dérive du contentieux des étrangers remet en cause les principes mêmes d'une politique d'immigration.**

La juridictionnalisation massive du droit des étrangers aboutit à reporter la décision finale de maintien ou de départ. Le parcours juridictionnel de l'étranger en France peut durer plusieurs années et compter une dizaine de contentieux, avant d'aboutir à une régularisation ou à un éloignement. Dans les deux cas, ce délai génère des coûts considérables pour l'administration (frais de contentieux, charge de travail pour les préfetures, les services de police et de gendarmerie et les tribunaux, frais d'hébergement, etc.).

Enfin il est indispensable de souligner que s'agissant des procédures de l'Etat en matière de gestion des étrangers en situation irrégulière, sur dix décisions de reconduite, 4 seulement sont effectivement exécutées[8].

## **La dépense budgétaire est en progression très rapide (p41).**

En 2012, les litiges relatifs au droit des étrangers ont généré une dépense de 15,63 M€ (millions d'euros). Par rapport à l'année 2009, la hausse s'établit à 25,1%, soit + 1 M€ par an en moyenne. A terme, un tel taux de croissance est difficilement soutenable pour les chapitres du budget national dédiés à cette activité.

Le contentieux des étrangers a également entraîné une dépense directe pour le ministère de la justice, au titre de l'aide juridictionnelle, sans qu'il soit possible de la chiffrer.

Ajoutons que ce « coût de traitement » ne vise que la prise en charge par l'Etat des frais d'avocat soit au titre de l'aide juridictionnelle (réservée à ceux qui ont de faibles ressources) soit au titre de l'indemnisation des frais d'avocats de ceux qui remportent leur procès[9] et dont les ressources excèdent le seuil du bénéfice du droit à l'aide juridictionnelle. Le coût pour l'Etat de ces procédures devrait prendre en compte le coût du temps de travail des juges et des fonctionnaires de la préfecture, voire le non traitement par ces derniers d'autres procédures, par effet d'éviction,

puisque le contentieux des étrangers est traité en priorité.

Les composantes de la dépense sont insuffisamment suivies et analysées (p 46). Les deux éléments principaux de la dépense sont les honoraires d'avocat au titre de l'aide juridictionnelle (6,7 M€ en 2012) et les condamnations financières prononcées par le juge contre l'Etat (8,8 M€ en 2012), qui se décomposent en frais irrépétibles (remboursement par le perdant – ici l'Etat - des frais d'avocat du gagnant) et en condamnations indemnitaires. Bien qu'essentiel, il n'existe pas de suivi national de la répartition entre frais irrépétibles et condamnations indemnitaires.

Actuellement, il n'existe aucun dispositif qui permet de garantir que l'avocat ne bénéficie pas simultanément du versement de l'aide juridictionnelle et de la somme allouée par la juridiction (qui suppose que l'avocat a renoncé par écrit à l'aide juridictionnelle) (p 47).

Enfin, comme pour les autres types de contentieux, les intérêts moratoires et pénalités de retard ne sont pas l'objet d'un suivi particulier.

### **La juridictionnalisation du droit des étrangers perturbe et fragilise l'activité des préfetures (P43).**

Faute de moyens suffisants, les préfetures arrivent difficilement à suivre l'explosion du contentieux. Face à une contestation de plus en plus systématique des décisions des préfets et dans un contexte de baisse des effectifs et de diminution drastique de leurs moyens, cette charge de travail est difficile à supporter.

### **Le contentieux des étrangers ne fait pas l'objet à ce jour d'un pilotage stratégique satisfaisant (p48).**

A ce stade, le pilotage de l'activité par l'administration centrale est faible :

- elle ne sait pas pourquoi les dépenses de contentieux étrangers augmentent,
- il n'existe pas de données nationales sur le nombre de contentieux, ni sur le taux de succès contentieux des préfectures,
- des statistiques remontent des préfectures au secrétariat de la sous-directrice, mais elles sont truffées d'erreurs de cohérence interne et ne sont pas analysées par le bureau du contentieux des étrangers :

**En définitive** cette juridictionnalisation du contentieux du droit des étrangers constitue bien un des aspects de la « gabegie nationale ». Que ce soit la législation, l'intervention des avocats, les encouragements dispensés aux étrangers pour lancer des recours par les associations, la faiblesse des moyens des préfectures et l'insuffisance du pilotage de cette activité par les pouvoirs publics, tout se ligue pour ouvrir les portes à l'intrusion étrangère en France et à alourdir le trou abyssal que creuse l'immigration dans les finances publiques.

L'aspect le plus scandaleux est que l'administration est contrainte de verser des montants financiers exponentiels, alors que notre pays est en pleine crise budgétaire, à des avocats dont certains en retirent des revenus substantiels, pour que ceux-ci agissent contre l'esprit des lois sur les étrangers en bloquant la machine judiciaire et administrative à un moment où les moyens des préfectures sont en diminution drastique.

Pour sortir de ces dérives très couteuses il est possible de proposer des pistes en présentant trois principes de bon sens :

1- La présence à l'étranger du demandeur d'asile.

Toute demande relative au séjour ou à l'asile d'un étranger ne serait recevable - c'est à dire examinée - que sous condition que l'étranger démontre qu'il est présent dans son pays d'origine au moment de l'examen de la demande (d'où la nécessité de retourner dans le pays d'origine pour ceux qui sont entrés irrégulièrement pour que leur demande de titre de séjour soit examinée)

2 – La limitation du droit à l'aide juridictionnelle.

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle serait réservé aux résidents en France depuis deux ans

(mesure qui combinée à la première permettrait d'éviter que ces procédures ne soient financées par l'Etat français)

### 3 – Le principe de pays proche :

De même que s'est développée la notion de « pays sûr » pour le pays d'origine, il serait judicieux de promouvoir le principe de « pays proche » pour le pays d'accueil, selon lequel le demandeur d'asile s'adresse par priorité à un pays proche du sien pour y effectuer sa demande – les persécutions justifiant l'asile – pour raison politique ou religieuse ne se transposant pas nécessairement d'un pays à son voisin et les coûts de l'asile étant réduits tant pour le migrant que pour le pays d'accueil, comme serait d'ailleurs facilité le retour au pays redevenu sûr.

**André Posokhow - Expert comptable**

*[1] Il s'agit des recours contre les décisions des préfectures et des juridictions (administratives essentiellement, mais aussi ponctuellement judiciaires) en matière de droit d'entrée et de séjour des étrangers en France. Les procédures pénales ou civiles concernant des étrangers, mais portant sur des matières autres que le droit d'entrée ou de séjour (affaires familiales, délinquance...) n'entrent pas dans le champ du contentieux des étrangers.*

*[2] En Grande Bretagne, une loi de 2012 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders - « LASPO » Act) a fortement limité l'accès de l'aide juridictionnelle dans plusieurs catégories de contentieux, notamment celui des étrangers. Concrètement le nombre de cas où l'aide juridictionnelle est accordée baisse de 30% à 40%, [selon l'étude d'impact de la Chambre des Communes \(p 30\)](#).*

*[3] Exemple de parcours : contestation de la décision OFPRA devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)? la CNDA demande de réexamen de la décision OFPRA ? contestation du refus de titre « étranger malade » devant le tribunal administratif ? appel devant la cour administrative d'appel ? 2<sup>ème</sup> demande de réexamen de la décision de la CNDA ? contestation du refus de titre « vie privée et familiale » ? appel, etc..*

*[4] Placement en rétention, refus de titre ayant entraîné une période en situation irrégulière ne lui ayant pas permis d'exercer une activité professionnelle, refus de regroupement familial ayant entraîné une perte de chance pour un enfant qui devait faire ses études en France, etc.*

*[5] Le risque est énorme, en particulier sur le plan financier dans la mesure où les juges peuvent octroyer une indemnité équivalente aux salaires non perçus pendant plusieurs années. (Un refus*

*de titre salarié annulé au bout de 2 ans pourrait entraîner une indemnité égale à 24 fois le salaire proposé par le contrat).*

*[6] Frais de procédure, essentiellement les honoraires d'avocat.*

*[7] Cf. Joseph Krulic, président de l'association française des juges de l'asile (AFJA) : 7 ou 8 avocats se sont arrogés le tiers des 37.000 dossiers traités en 2012 par la CNDA – soit plus de 1.000 dossiers par avocat - chaque dossier étant rémunéré 600 à 3.000 euros, soit au moins 600.000 à 3 millions d'euros chacun grâce au contentieux des étrangers, [cité par P. RANDA](#) (p 11).*

*[8] Les étrangers en France, (p 73), rapport du ministère de l'Intérieur pour l'année 2012, paru le 2 avril 2014.*

*[9] Ici pour les étrangers qui attaquent, devant une juridiction administrative, une décision de préfecture qui leur a été défavorable pour l'obtention d'un titre de séjour*