

Proposition de loi (n° 352) portant création d'une juridiction spécialisée dans l'expulsion des étrangers délinquants

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Eric Ciotti, rapporteur

18 novembre 2022

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1er

(Art. L. 132-1 à L. 132-5 [nouveaux] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit de l'asile)

Création d'une juridiction spécialisée dans l'expulsion des étrangers

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article insère, au sein du livre I du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), un titre III *bis* intitulé « *Cour de sûreté de la République* » composé d'un chapitre unique comprenant les nouveaux articles L. 132-1, L. 132-2, L. 132-3, L. 132-4 et L. 132-5 qui le composent.

Il institue une **Cour de sûreté de la République**.

Cette nouvelle juridiction administrative spécialisée est composée de membres du Conseil d'État, désignés pour des mandats de cinq ans. Elle est compétente pour connaître de l'ensemble des recours au fond (recours en annulation pour excès de pouvoir) et en référé (référé-suspension et référé liberté) dirigés contre les **décisions d'expulsion** d'un étranger et contre les **décisions fixant le pays de renvoi d'un étranger faisant l'objet d'une décision d'expulsion**.

Seul le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours formés à l'encontre des décisions rendues en premier ressort par la Cour de sûreté de la République. Celui-ci doit alors statuer dans un délai contraint.

Pour les décisions ayant statué sur un *recours au fond* (recours en annulation pour excès de pouvoir), la Cour de sûreté statue en premier et dernier ressort. Un pourvoi en cassation peut être formé dans les quinze jours à compter de la notification de la décision. Le Conseil d'État doit statuer dans les deux mois.

Pour les décisions ayant statué sur un *recours en référé-suspension*, un pourvoi en cassation peut être formé dans les sept jours à compter de la notification de la décision de la Cour de sûreté de la République. Le Conseil d'État doit statuer dans un délai d'un mois.

Pour les décisions ayant statué sur un *recours en référé liberté*, les décisions de la Cour de sûreté de la République sont susceptibles de faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'État dans un délai de sept jours à compter de leur notification. Le Conseil d'État statue dans un délai de quarante-huit heures.

➤ Dernières modifications intervenues

Une nouvelle rédaction et numérotation du **code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** (CESEDA) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021. Elle résulte, pour la partie législative, de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ont été rassemblées au sein du livre I du CESEDA les dispositions, d'ordre institutionnel relatives aux **acteurs administratifs et juridictionnels de la politique migratoire** (Office français de l'immigration et de l'intégration, Office français de protection des réfugiés et apatrides, Cour nationale du droit d'asile). Les dispositions relatives aux décisions d'éloignement, **dont les décisions d'expulsion**, ont été rassemblées au livre VI du CESEDA.

Les articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA ont été modifiés par l'article 25 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. La modification opérée a consisté à assouplir les conditions dans lesquelles un étranger vivant en France en état de polygamie pouvait faire l'objet d'une décision d'expulsion.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le droit applicable à l'expulsion des étrangers pour un motif d'ordre public se caractérise par sa **grande complexité**, tant sur le fond que sur la procédure contentieuse d'examen des recours. À cela s'ajoute le fait que plusieurs décisions, connexes à la décision d'expulsion, peuvent également être prises par l'autorité administrative compétente et faire l'objet de recours contentieux distincts.

Sur le plan constitutionnel, ces contentieux relèvent pour l'essentiel de la compétence de la justice administrative selon les principes définis par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 sur la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence : « *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif* ».

Par exception, les recours formés à l'encontre des décisions de placement en rétention administrative (qui peuvent être prononcées pour permettre l'exécution d'une décision d'expulsion) relèvent exclusivement de la compétence de l'autorité

judiciaire conformément à sa mission constitutionnelle de « *gardienne des libertés individuelles* » définie par l'article 66 de la Constitution (en ce sens : Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, considérant n° 66).

A. LA DÉCISION D'EXPULSION

1. Fondement

a. Une menace grave pour l'ordre public

L'expulsion fait partie des diverses mesures d'éloignement dont peut faire l'objet un étranger par application du livre VI du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Elle est régie par le titre III du livre VI du CESEDA (articles L. 630-1 à L. 632-7).

L'expulsion vise à prévenir une « *menace grave pour l'ordre public* » (article L. 631-1 du CESEDA).

L'expulsion doit être bien distinguée des autres mesures d'éloignement que sont :

- l'obligation de quitter le territoire français (OQTF), et l'interdiction de retour sur le territoire français (IRTF), toutes deux régies par le titre I du livre VI du CESEDA ;
- la remise aux autorités d'un autre État membre de l'Union européenne, régie par le titre II du livre VI du CESEDA ;
- et la peine d'interdiction du territoire français (ITF), régie par le titre IV du livre VI du CESEDA.

L'expulsion est une mesure de police administrative qui permet d'éloigner un étranger du territoire français, **même s'il y réside régulièrement**, pour des considérations touchant à l'ordre public. Elle se distingue ainsi de l'OQTF et de l'IRTF qui concernent principalement les étrangers séjournant irrégulièrement ou s'étant vu refuser le séjour en France.

L'expulsion peut aussi être prononcée **même en l'absence de condamnation pénale**. Elle se distingue ainsi de la peine d'interdiction du territoire, qui est une sanction pénale pouvant être prononcée à titre de peine principale ou complémentaire pour certains crimes et délits.

b. Des protections pour certains étrangers

Il existe trois types de protection qui limitent les possibilités d'expulsion d'étrangers : une protection absolue, une protection quasi absolue et une protection relative.

L'étranger mineur de dix-huit ans bénéficie d'une **protection absolue**. Il ne peut faire l'objet d'aucune mesure d'expulsion (article L. 631-4 du CESEDA).

L'étranger majeur peut bénéficier d'une protection quasi-absolue ou relative en particulier lorsqu'il est chargé de famille, marié, malade ou qu'il réside en France depuis longtemps (articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA).

Ainsi, une **protection quasi absolue** est définie à l'article L. 631-3 du CESEDA. Pour les étrangers bénéficiant de cette protection, l'expulsion ne peut être décidée que pour des faits d'une très grande gravité, c'est-à-dire « *en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes* » (article L. 631-3 du CESEDA). Cette protection ne s'applique toutefois pas aux étrangers vivant en état de polygamie.

Sous cette réserve, la protection quasi absolue bénéficie :

- à l'étranger qui réside habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ;

- à l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans ;

- à l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est marié depuis au moins quatre ans soit avec un ressortissant français ayant conservé la nationalité française, soit avec un ressortissant étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, et à condition que la communauté de vie n'ait pas cessée depuis le mariage ; par exception, l'étranger perd le bénéfice de cette garantie lorsque les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou de ses enfants ou de tout enfant sur lequel il exerce l'autorité parentale ;

- à l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil, depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ; par exception, l'étranger perd le bénéfice de cette garantie lorsque les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou de ses enfants, ou de tout enfant sur lequel il exerce l'autorité parentale ;

- et à l'étranger résidant habituellement en France si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié.

Il existe enfin une **protection dite relative** pour les étrangers majeurs qui n'entrent pas dans les critères de la protection quasi absolue. Les critères de l'expulsion sont moins contraignants que ceux exigés en cas de protection quasi absolue. Ils sont néanmoins plus exigeants qu'une simple menace grave à l'ordre public. L'expulsion ne peut, en effet, être décidée, pour les étrangers bénéficiant de la protection relative, que « *si elle constitue une **nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique*** » (article L. 631-2 du CESEDA).

Cette protection relative ne s'applique toutefois pas pour les étrangers vivant en état de polygamie ou ayant été condamnés définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans.

Sous cette réserve, la protection relative bénéficie :

- à l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil, depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ;

- à l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;

- à l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été pendant toute cette période titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention " étudiant " ;

- et à l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.

c. Une procédure administrative encadrée

Le législateur a prévu des garanties qui encadrent la procédure administrative d'expulsion.

- *Avis préalable d'une commission d'expulsion*

Sauf urgence absolue, l'étranger doit être préalablement avisé et convoqué pour être entendu par une **commission d'expulsion** composée de magistrats (article L. 632-1 du CESEDA). L'avis de la commission est un acte préparatoire non susceptible de recours contentieux.

- *Autorité administrative compétente*

L'autorité administrative compétente en matière de décision d'expulsion est fixée dans la partie réglementaire du CESEDA.

L'autorité compétente de droit commun est le **préfet de département et, à Paris, le préfet de police** (article R. 632-1 du CESEDA). La décision d'expulsion se matérialise par un **arrêté préfectoral d'expulsion (APE)**.

Par exception (prévue à l'article R. 632-2 du CESEDA), l'autorité compétente est le **ministre de l'intérieur** dans deux cas de figure :

- en cas d'urgence absolue (pour rappel, l'avis de la commission d'expulsion n'est pas requis dans cette hypothèse) ;
- et pour les étrangers bénéficiant de la protection quasi absolue ou de la protection relative définies aux articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA.

La décision d'expulsion se matérialise alors par un **arrêté ministériel d'expulsion (AME)**.

L'APE et l'AME peuvent être exécutés d'office par l'autorité administrative (article L. 722-4 du CESEDA).

2. Contentieux de la décision d'expulsion

Le contentieux de l'expulsion est un contentieux nourri, le juge administratif pouvant être saisi de moyens très divers, portant notamment sur le respect des conditions de fond en lien avec les protections quasi absolue ou relative dont bénéficient certains étrangers, ou encore sur le respect du critère d'urgence absolue lorsque la commission d'expulsion n'a pas été saisie.

Pourtant, il n'existe aucune procédure contentieuse propre aux mesures d'expulsion définie par le CESEDA. Ce sont donc les règles de droit commun du contentieux administratif qui s'appliquent.

L'arrêté préfectoral d'expulsion (APE) et l'arrêté ministériel d'expulsion (AME) peuvent ainsi faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir (recours au fond). Ce recours n'est pas suspensif.

L'APE et l'AME peuvent aussi faire l'objet des recours en référé prévus par le code de justice administrative (CJA), qu'il s'agisse du référé-suspension ou du référé liberté.

a. Recours en annulation pour excès de pouvoir

Le délai de recours en annulation pour excès de pouvoir contre une décision d'expulsion est le délai de droit commun applicable aux décisions administratives, soit **deux mois à compter de la notification de la décision** (article R. 421-1 du CJA). Il est porté à quatre mois lorsque l'étranger réside à l'étranger (article R. 421-7 du CJA).

Le **tribunal administratif**, en sa qualité de juge de droit commun du contentieux administratif, est compétent pour statuer en premier ressort.

Les règles de compétence territoriale sont fixées dans la partie réglementaire du code de justice administrative (CJA). Elles varient selon qu'il s'agit d'un recours dirigé contre un arrêté préfectoral d'expulsion (APE) ou un arrêté ministériel d'expulsion (AME).

Pour un APE, et lorsque l'étranger réside en France, le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel se situe la résidence de l'étranger (R. 312-8 du CJA). Lorsque l'étranger réside hors de France, s'il réside à l'étranger, le tribunal administratif compétent est celui du siège de l'autorité qui a pris l'arrêté d'expulsion (R. 312-1 du CJA) ⁽¹⁾.

En revanche, s'agissant d'un AME, seul le tribunal administratif de Paris est compétent (R. 312-8 du CJA).

Conformément aux règles du droit commun du contentieux administratif, la décision du tribunal administratif est **susceptible d'appel dans un délai de deux mois** à compter de la notification du jugement aux parties. Un **pourvoi en cassation** peut être formé dans les mêmes conditions (délai de deux mois) contre l'arrêt d'appel.

Le contentieux au fond d'une décision d'expulsion peut ainsi s'étaler sur plusieurs années.

b. Recours en référé

Eu égard à l'absence d'effet suspensif du recours au fond, l'arrêté d'expulsion est susceptible de faire l'objet d'un recours en référé. Un tel recours permet d'obtenir une décision temporaire de suspension de l'expulsion, assurant une conciliation des impératifs de protection de l'ordre public et du contrôle de la légalité d'une décision ayant des conséquences importantes pour l'étranger visé.

Deux recours sont ouverts **dans les conditions du droit commun** : le référé-suspension et le référé-liberté.

Dans les deux cas, la juridiction compétente en matière de décision d'expulsion est le **tribunal administratif**. Les règles de compétence territoriale sont les mêmes que celles relatives à un recours au fond (voir supra).

- *Le référé-suspension*

Le référé-suspension est régi par l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA).

Il permet de demander au juge des référés d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision « *lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

(1) voir en ce sens : CE, sect., 30 septembre 2005, n° 280605.

Autrement dit, deux critères doivent être réunis pour obtenir la suspension de la décision : l'urgence et un doute sérieux sur la légalité.

Le Conseil d'État considère que **l'urgence est présumée** en matière de décision d'expulsion⁽¹⁾. Mais cette présomption peut être renversée si l'administration fait valoir des circonstances particulières⁽²⁾ ou si elle est dans l'incapacité d'assurer à brève échéance l'exécution de l'arrêté d'expulsion. Tel est le cas par exemple lorsqu'un consulat ne reconnaît pas la nationalité de l'étranger⁽³⁾.

Conformément aux règles du droit commun, la décision du juge du référé-suspension **n'est pas susceptible d'appel**. Elle peut faire l'objet d'un **recours en cassation devant le Conseil d'État dans les quinze jours** à compter de la notification de la décision (article R. 523-1 du CJA).

- *Le référé liberté*

L'étranger peut également saisir le juge administratif d'un **référé liberté** (article L. 521-2 du CJA). Le juge statue alors **sous quarante-huit heures**. Les conditions du référé liberté sont toutefois plus restrictives que celles du référé suspension. Outre l'urgence qui est là aussi présumée⁽⁴⁾, l'étranger doit en effet démontrer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

La décision du juge du référé-liberté est **susceptible d'appel devant le Conseil d'État dans les quinze jours** à compter de sa notification. Le Conseil d'État statue alors dans un délai de quarante-huit heures (article L. 523-1 du CJA).

B. LES DÉCISIONS CONNEXES À LA DÉCISION D'EXPULSION

Plusieurs types de décisions peuvent présenter un lien de connexité avec une décision d'expulsion : la décision fixant le pays de destination, la décision de placement en rétention administrative, la décision d'assignation à résidence, ou encore la décision sur une demande d'abrogation d'une décision d'expulsion.

Ces décisions peuvent faire l'objet de recours distincts, ce qui accroît la complexité des procédures contentieuses relatives à l'expulsion des étrangers.

1. La décision fixant le pays de destination

Pour l'exécution d'une décision d'éloignement (dont une décision d'expulsion), l'autorité administrative doit fixer le pays à destination duquel l'étranger peut être renvoyé (article L. 721-3 du CESEDA).

(1) CE, 18 février 2008, n° 306238, Ministère de l'Intérieur.

(2) CE, 1^{er} octobre 2001, n° 234918.

(3) CE, 18 septembre 2009, n° 331914, Djamel A.

(4) CE, 18 février 2008, n° 306238.

L'étranger peut être renvoyé dans le pays dont il a la nationalité, dans le pays qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ou dans tout autre pays dans lequel il peut légalement séjourner, avec l'accord de cet État (article L. 721-4 du CESEDA).

La fixation du pays de destination relève de la compétence de la même autorité que celle qui décide de l'expulsion (R. 721-2 et R. 721-3 du CESEDA).

Même si elle est prise en même temps que la décision d'expulsion, une fiction juridique permet de considérer comme distincte la décision fixant le pays de destination.

Elle peut ainsi faire l'objet d'un recours au fond ou en référé, distinct ou joint à celui dirigé contre la décision d'expulsion. La procédure applicable est celle du droit commun du contentieux administratif, comme pour les recours dirigés contre les décisions d'expulsion.

2. La décision de placement en rétention administrative

Un étranger visé par une décision d'expulsion peut faire l'objet d'une décision de placement en rétention administrative « *lorsqu'il ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction* » et « *qu'aucune autre mesure n'apparaît suffisante à garantir efficacement l'exécution effective de cette décision* » (article L. 741-1 du CESEDA).

Il ne peut être « *maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ* » (article L. 741-3 du CESEDA).

La décision initiale est prise par le préfet. La durée de la rétention ne peut excéder quarante-huit heures. Plusieurs prolongations peuvent être demandées par le préfet en saisissant le juge de la liberté et de la détention (JLD) (article L. 742-1 du CESEDA).

L'ordonnance du JLD de prolongation de la rétention administrative peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la Cour d'appel dans un délai de vingt-quatre heures. Le premier président doit statuer dans un délai de quarante-huit heures. L'appel n'est pas suspensif (articles L. 743-21 et suivants du CESEDA).

Si la décision d'expulsion est annulée par le juge administratif, il est immédiatement mis fin au maintien de l'étranger en rétention (article L. 742-9 du CESEDA).

3. La décision d'assignation à résidence

La décision d'expulsion peut être exécutée d'office de manière immédiate, ou bien être différée. En cas d'exécution différée, l'étranger peut être assigné à résidence en France par application de l'article L. 731-1 du CESEDA.

Il doit alors rester dans un lieu désigné par l'administration, qui n'est pas forcément son domicile. La décision d'assignation à résidence astreint l'étranger à se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie (article L. 733-1 du CESEDA).

Cette décision d'assignation peut être prise dans plusieurs situations :

- lorsque « *l'éloignement demeure une perspective raisonnable* » (article L. 731-1 du CESEDA) ; ce cas de figure se rencontre notamment en raison des risques encourus en cas de retour dans le pays d'origine, ou des réticences ou carences des autorités consulaires du pays de destination ; la durée de l'assignation à résidence est limitée à quarante-cinq jours, renouvelable une fois ;

- sur autorisation de l'autorité administrative, lorsque l'étranger « *justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne pouvoir ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays* » (article L. 731-3 du CESEDA) ; la durée de l'assignation à résidence n'est alors pas limitée dans le temps ;

- lorsque l'état de santé de l'étranger « *nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié* » (article L. 731-4 du CESEDA) ; la durée de l'assignation à résidence n'est, dans ce cas, pas limitée dans le temps ; elle est, en outre, assortie d'une autorisation de travail (article L. 732-9 du CESEDA) ;

- à titre probatoire et exceptionnel, lorsque la décision d'expulsion a été prise sur le fondement de l'article L. 631-2 du CESEDA fixant les critères applicables aux étrangers bénéficiant d'une protection relative (article L. 731-5 du CESEDA) ; la durée de l'assignation à résidence n'est alors pas limitée dans le temps ; elle est, là encore, assortie d'une autorisation de travail (article L. 732-9 du CESEDA).

Dans ce dernier cas, l'assignation à résidence constitue un sursis pour l'étranger bénéficiaire d'une protection, qui lui permet d'échapper à l'expulsion sous réserve de conserver un comportement exemplaire (ce sursis ne peut être accordé, en revanche, à un étranger qui ne bénéficie pas d'une protection prévue par le CESEDA ou lorsque l'étranger protégé a été expulsé sur le fondement de l'article L. 631-3 du CESEDA).

L'article L. 731-5 du CJA prévoit que l'étranger est averti que tout nouveau comportement préjudiciable à l'ordre public conduira à l'abrogation de l'assignation à résidence et à l'exécution de l'arrêté d'expulsion.

Dans tous les cas de figure précédents, pour pouvoir exécuter l'arrêté d'expulsion, l'administration doit procéder à l'abrogation de la décision d'assignation à résidence. En effet, en contraignant l'étranger à résider dans un lieu

déterminé sur le territoire français, la décision d'assignation à résidence gèle l'exécution de l'arrêté d'expulsion.

La décision d'abrogation ne peut, en principe, pas faire l'objet d'un recours contentieux, sauf lorsqu'elle suppose que l'autorité administrative se livre à une nouvelle appréciation du comportement de l'intéressé. Ce n'est pas le cas lorsque l'assignation à résidence a été prononcée uniquement dans l'attente du moment où l'exécution deviendra possible. En revanche, lorsque l'assignation à résidence a été prononcée à titre probatoire et est annulée en raison d'un comportement préjudiciable à l'ordre public, elle peut être contestée au fond ou en référé dans les conditions du droit commun (*v. supra*).

4. La décision d'abrogation de la décision d'expulsion

La décision d'expulsion est un acte à effet continu.

Il en résulte que l'étranger qui en est frappé a interdiction de revenir sur le territoire national, sous peine de sanctions pénales (article L. 824-11 du CESEDA). La seule possibilité pour mettre fin à ces effets consiste à obtenir une décision d'abrogation de ladite décision.

Le CEDEDA prévoit ainsi que la décision d'expulsion peut à tout moment être abrogée (article L. 632-3 du CESEDA). L'étranger visé par une décision d'expulsion peut présenter à tout moment une demande d'abrogation de celle-ci, étant précisé que le silence gardé par l'administration pendant plus de quatre mois vaut décision de rejet (article R. 632-10 du CESEDA).

Le législateur a posé plusieurs principes relatifs à l'abrogation des décisions d'expulsion.

Il a ainsi prévu qu'il ne peut être fait droit à une demande d'abrogation plus de deux mois après la notification de la décision d'expulsion que si l'étranger réside hors de France. Autrement dit, dès lors que le délai du recours en annulation est expiré (deux mois), l'étranger doit avoir exécuté la décision d'expulsion (c'est-à-dire résider hors de France) pour pouvoir présenter valablement une demande d'abrogation. Cette règle ne s'applique pas lorsque l'étranger est retenu en France soit parce qu'il effectue une peine d'emprisonnement ferme, soit parce qu'il est assigné à résidence (article L. 632-5 du CESEDA).

Lorsque la demande d'abrogation est présentée à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'exécution effective de la décision d'expulsion, elle ne peut être rejetée qu'après avis de la commission d'expulsion mentionnée à l'article L. 632-1 du CESEDA (article L. 632-4 du CESEDA).

Enfin, l'administration est tenue de réexaminer tous les cinq ans l'arrêté d'expulsion (article L. 632-6 du CESEDA). Ce nouvel examen tient compte de l'évolution de la menace pour l'ordre public que l'étranger représente, des changements intervenus dans sa situation personnelle et de ses garanties de

réinsertion professionnelle ou sociale. En l'absence de réception par l'étranger d'une décision d'abrogation, la mesure d'expulsion est maintenue (refus implicite). Le refus peut également être explicite.

Dans tous les cas de figure, le rejet d'une demande d'abrogation d'une décision d'expulsion (qu'il soit explicite ou implicite) peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif selon la procédure de droit commun du contentieux administratif, comme pour les décisions d'expulsion.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article insère, au sein du Livre I du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), un titre III *bis* intitulé « *Cour de sûreté de la République* » composé d'un chapitre unique, composé de nouveaux articles L. 132-1, L. 132-2, L. 132-3, L. 132-4 et L. 132-5.

Il institue une Cour de sûreté de la République, juridiction unique et spécialisée, pour connaître des recours formés, au fond et en référé, contre les **décisions d'expulsion et les décisions fixant le pays de destination des décisions d'expulsion.**

Ce faisant, le présent article **simplifie** :

- **les règles de compétence juridictionnelle**, puisqu'en l'état du droit, il faut distinguer trois cas de figure différents pour déterminer le tribunal administratif territorialement compétent ;
- **et la procédure contentieuse devant le juge administratif**, en supprimant un échelon de juridiction ; il est prévu que seul le Conseil d'État puisse connaître des appels ou pourvois en cassation formés contre les décisions de la Cour de sûreté de la République.

La Cour de sûreté de la République relève de l'ordre juridictionnel administratif, ce qui respecte la jurisprudence du Conseil constitutionnel fixant les critères de répartition entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif (décision précitée n° 86-224 DC du 23 janvier 1987).

Outre la simplification qu'elle représente, la réforme proposée est de nature à favoriser **l'homogénéisation de la jurisprudence** en matière d'expulsion d'étrangers.

Enfin, le présent article vise également à **accélérer la procédure** contentieuse en matière d'expulsion des étrangers, en réduisant les délais de recours et les délais d'examen de ces recours par le Conseil d'État.

De la sorte, le présent article rend plus opérationnel la procédure d'expulsion des étrangers pour un motif d'ordre public. **La rénovation du cadre procédural proposé doit encourager le recours à la procédure administrative**

d'expulsion dans un but de protection de la société, laquelle ne peut se résoudre à attendre qu'un crime ou un délit soit effectivement commis, avant de voir des individus dangereux expulsés à l'issue d'une procédure judiciaire.

Le tableau ci-dessous récapitule l'état du droit et le dispositif proposé par le présent article pour le contentieux administratif des décisions d'expulsion et des décisions fixant le pays de renvoi des décisions d'expulsion.

Régime des recours dirigés contre les décisions d'expulsion et les décisions fixant le pays de renvoi des décisions d'expulsion

	État du droit	Droit proposé
Compétence juridictionnelle en premier ressort	1° Tribunal du lieu de résidence de l'étranger si celui-ci réside en France ; 2° Tribunal du siège de l'autorité préfectorale si l'étranger réside hors de France ; 3° Tribunal administratif de Paris dans tous les cas si l'arrêté a été pris par le ministre de l'Intérieur.	Cour de sûreté de la République
Recours contre une décision rendu en premier ressort ayant statué sur un recours en annulation pour excès de pouvoir (recours au fond)	Appel devant la Cour administrative d'appel dans les deux mois. Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans les deux mois.	Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans les quinze jours. Le Conseil d'État doit statuer dans les deux mois.
Recours contre une décision rendu en premier ressort ayant statué sur un recours en référé suspension	Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans les quinze jours.	Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans les sept jours. Le Conseil d'État doit statuer dans un délai d'un mois.
Recours contre une décision rendu en premier ressort ayant statué sur un recours en référé liberté	Appel devant le Conseil d'État dans les quinze jours.	Appel devant le Conseil d'État dans les sept jours. Le Conseil d'État doit statuer dans les quarante-huit heures.

A. LA COMPOSITION DE LA COUR DE SÛRETÉ DE LA RÉPUBLIQUE

Le présent article définit la composition de la Cour de sûreté de la République, le mode de désignation de ses membres, la durée et les conditions de renouvellement de leur mandat.

Il insère au sein du CESEDA un article L. 132-1 qui prévoit que cette juridiction administrative est « *placée sous l'autorité d'un président, conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État* ».

Il insère également un article L. 132-3, qui dispose que la Cour de sûreté de la République est composée de membres du Conseil d'État, désignés en son sein « *pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois* ».

B. LA COMPÉTENCE DE LA COUR DE SÛRETÉ DE LA RÉPUBLIQUE

Le présent article définit la compétence de la Cour de sûreté de la République.

Il insère au sein du CESEDA un article L. 132-2, qui prévoit que la Cour est compétente pour connaître de l'ensemble des recours au fond et en référé dirigés contre les décisions d'expulsion d'un étranger.

Elle est également compétente pour connaître des recours contre les **décisions fixant le pays de renvoi d'un étranger faisant l'objet d'une décision d'expulsion.**

En revanche, l'article inséré n'étend pas la compétence de la Cour de sûreté de la République à d'autres types de décisions connexes à la décision d'expulsion telles que :

- les décisions d'assignation à résidence consécutives à une décision d'expulsion qui n'est pas exécutée immédiatement ;
- les décisions d'abrogation de l'assignation à résidence lorsque l'expulsion est mise à exécution (ou lorsque la décision d'expulsion est elle-même abrogée) ;
- les décisions d'abrogation de la décision d'expulsion, et les décisions de rejet des demandes d'abrogation d'une décision d'expulsion.

Par conséquent, la compétence du Tribunal administratif en premier ressort demeurerait pour ces décisions connexes à la décision d'expulsion, ce qui peut nuire à la cohérence de la jurisprudence.

Votre rapporteur entend proposer un amendement pour clarifier ce point. Par cohérence, la compétence de la Cour doit pouvoir s'étendre à l'examen de l'ensemble des décisions connexes à la décision d'expulsion.

En revanche, il est acquis que la compétence de la Cour de sûreté de la République ne peut pas s'étendre aux recours formés contre une **décision de placement en rétention administrative**, celle-ci relevant du juge judiciaire, dont

la compétence est constitutionnellement protégée s'agissant d'une décision privative de liberté ⁽¹⁾.

C. LES VOIES DE RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE LA COUR DE SÛRETÉ DE LA RÉPUBLIQUE

1. Les voies de recours ouvertes

L'article L. 132-2 (nouveau) du CESEDA prévoit que la compétence de la Cour de sûreté de la République s'exerce, pour les recours au fond, « *en premier et dernier ressort* ».

Cela signifie que les décisions de la Cour de sûreté de la République, pour les recours au fond, ne sont pas susceptibles d'appel, mais uniquement d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Cela permet de supprimer un échelon de juridiction dans l'examen des recours au fond en matière de décisions d'expulsion.

En référé, l'état du droit prévoit déjà un échelon de juridiction en moins, puisque l'ordonnance du tribunal administratif ne peut être contestée que devant le Conseil d'État, soit par la voie d'un appel (pour le référé liberté), soit par la voie d'un pourvoi en cassation (pour le référé suspension). Le présent article n'apporte donc pas de modification sur ce point.

2. Les délais

Le présent article insère au sein du CESEDA un article L. 132-4 qui prévoit :

- des **délais réduits pour l'exercice des voies de recours** (appel et pourvoi en cassation) formés contre les décisions de la Cour de sûreté de la République, d'une part ;
- et des **délais d'examen contraints pour l'examen de ces recours par le Conseil d'État**, d'autre part.

Pour les décisions ayant statué sur un **recours au fond** (recours en annulation pour excès pouvoir), le pourvoi en cassation devra être formé dans les **quinze jours** de leur notification. Le Conseil d'État devra ensuite statuer dans les deux mois.

Pour les décisions ayant statué sur un **recours en référé-suspension**, le pourvoi en cassation devra être formé dans les **sept jours** de leur notification, et le Conseil d'État devra ensuite statuer dans un délai d'un mois.

Pour les décisions ayant statué sur un **recours en référé liberté**, les décisions de la Cour de sûreté de la République seront susceptibles de faire l'objet

(1) Article 66 de la Constitution.

d'un appel devant le Conseil d'État dans un délai de **sept jours** à compter de leur notification. Le Conseil d'État devra ensuite statuer dans un délai de quarante-huit heures.

D. LE RENVOI À UN DÉCRET POUR LES MODALITÉS D'APPLICATION

Le présent article insère au sein du CESEDA un article L. 132-5 qui renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application du chapitre inséré.

*

* *

Article 2

Création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 prévoit un **gage financier** destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt.

*

* *