

ACTUALITÉ CONTENTIEUSE SUR LES DROITS DES ÉTRANGERS ET DE LA NATIONALITÉ

COMMISSION LIBERTES ET DROITS DE L'HOMME
Assemblée générale du 12 septembre 2025



ACTUALITÉ CONTENTIEUSE SUR LES DROITS DES ÉTRANGERS ET DE LA NATIONALITÉ

INTRODUCTION

Le contentieux en droit des étrangers et de la nationalité a connu d'importants développements ces dernières semaines, tant en France qu'en Europe.

L'objectif de cette notice est double :

- D'une part informer l'Assemblée générale sur ces actualités, dont certaines sont le fruit d'une mobilisation contentieuse de la profession.
- D'autre part alerter l'Assemblée générale sur deux décrets adoptés en juillet 2025 et lui demander l'autorisation d'en contester la légalité
 - Le décret n° 2025-648 du 15 juillet 2025 modifiant le décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française qui prévoit notamment que les recours préalables obligatoires administratifs contre les décisions relatives à la naturalisation ou la réintégration devront se faire via un téléservice l'ANEF.
 - Le décret n° 2025-714 du 28 juillet 2025 relatif aux contentieux en matière de visas court séjour et de naturalisation, et aux litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015 qui supprime la collégialité et prévoit désormais la compétence d'un juge unique du Tribunal administratif de Nantes pour les contentieux relatifs à la naturalisation, aux visas court séjour et autorisations de voyage.

I. LES DEVELOPPEMENTS EN DROIT FRANCAIS

Décision n° 2025-1140 QPC du 23 mai 2025¹

Saisi par plusieurs associations d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dirigée contre certaines dispositions de l'article L. 523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), dans sa rédaction issue de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, le Conseil constitutionnel **a censuré la possibilité de placer un demandeur d'asile en rétention en dehors de toute procédure d'éloignement.**

Cet article permettait à l'autorité administrative d'assigner à résidence ou, si cette mesure s'avérait insuffisante, de placer en rétention le demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace à l'ordre public. Elle permettait également l'assignation à résidence ou, en cas de risque de fuite, le placement en rétention d'un étranger en situation irrégulière qui présente une demande d'asile à une autorité administrative autre que celle compétente pour l'enregistrer.

Le Conseil constitutionnel rappelle qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés et notamment la liberté individuelle, protégée par l'article 66 de la Constitution, qui ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire.

Les sages considèrent que « **la simple menace à l'ordre public** », sans autre condition tenant notamment à la gravité et à l'actualité de cette menace, ne suffit pas à justifier le placement en rétention d'un demandeur d'asile, alors même qu'il ne fait pas l'objet d'une mesure d'éloignement.

Ils ont également estimé que le « **risque de fuite** » tel qu'il est défini par l'article L. 523-2 du CESEDA n'était **pas suffisamment caractérisé** pour justifier un placement en rétention (second alinéa de l'article contesté).

Le Conseil a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution, avec effet immédiat.

Le dispositif a été réintégré dans la loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant un fort risque de récidive et validé dans sa nouvelle rédaction par le Conseil constitutionnel.

Décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025 concernant la loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive²

La commission LDH a suivi attentivement les débats concernant la proposition de loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive et a pu être auditionnée par un sénateur, avant son adoption en deuxième lecture.

Elle a été entendue à plusieurs reprises lors de l'examen parlementaire de la proposition de loi et alerté sur les atteintes aux droits fondamentaux.

La loi votée le 9 juillet et déférée au Conseil constitutionnel prévoyait :

¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/20251140QPC.htm>

²<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communique/decision-n-2025-895-dc-du-7-aout-2025-communique-de-presse>

1. L'article 1^{er} et 4 relatifs à l'extension de rétention administrative prévu par l'article L. 742-6 du CESEDA

L'article 1^{er} de la proposition de loi tendait à porter de 90 à 210 jours la durée maximale de la rétention administrative pour les étrangers ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits graves ou présentant une menace d'une particulière gravité. Elle étendait à cet effet le régime dérogatoire prévu par l'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) jusqu'alors réservé aux étrangers ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour des activités terroristes.

La loi étendait le régime institué par l'article L. 742-6 à l'étranger :

- faisant l'objet d'une décision d'expulsion ou d'interdiction administrative du territoire prononcée par l'autorité administrative ;
- condamné par le juge pénal à la peine d'interdiction du territoire français (ITF) ;
- condamné définitivement pour une infraction figurant parmi les seize catégories mentionnées à cet article ;
- ou dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

Lors des auditions, le CNB a rappelé que selon les statistiques 90% des exécutions de mesures d'éloignement se concrétisent dans les 15 premiers jours de la rétention administrative. Au-delà, la rétention devient non seulement inutile mais constitue une détention sans les garanties du régime carcéral.

Cette disposition, conjuguée avec l'extension significative des cas d'interdiction du territoire français avec la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration risquait d'augmenter considérablement le nombre de mesures de rétention prononcées, au détriment des droits des personnes retenues et en décorrélant la rétention des chances réelles d'expulsion.

2. L'article 2 relatif au caractère suspensif automatique de l'appel interjeté contre une décision mettant fin à la rétention administrative

Pour la commission LDH, cette disposition remettait en cause l'Etat de droit et jetait la suspicion sur la validité des décisions des juges de première instance. La commission LDH s'inquiétait notamment du précédent que cette disposition aurait pu créer en permettant un droit d'effet suspensif automatique aux mains du Parquet.

3. L'article 3 relatif aux prises d'empreintes digitales et de photographies sans le consentement de l'étranger placé en rétention administrative

Cette disposition visait à permettre de contraindre l'étranger placé en rétention à se soumettre à la prise de ses empreintes digitales et de sa photographie.

La commission LDH rappelle que les empreintes des personnes en rétention sont déjà collectées en amont et ne comprend pas en quoi la contrainte, génératrice de violences et de tensions au sein des CRA est proportionnée et nécessaire.

4. L'article 5 relatif au placement en rétention administrative d'un demandeur d'asile en dehors de toute procédure d'éloignement au seul motif que son comportement constituerait une menace à l'ordre public ou qu'il présenterait un risque de fuite

Cette disposition réintroduisait la possibilité récemment censurée par le Conseil constitutionnel (2025-1140) de placer en rétention administrative un demandeur d'asile en dehors de toute procédure d'éloignement au seul motif que son comportement constituerait une menace à l'ordre public ou qu'il présenterait un risque de fuite.

Or en retenant que « les dispositions contestées autorisent le placement en rétention d'un demandeur d'asile, alors même qu'il ne fait pas l'objet d'une mesure d'éloignement, sur le fondement d'une simple menace à l'ordre public, sans autre condition tenant notamment à la gravité et à l'actualité de cette menace », le Conseil

constitutionnel a nécessairement induit qu'une simple menace à l'ordre public, dépourvue de toute gravité particulière, ne pouvait en aucune circonstance justifier une mesure privative de liberté.

Mais surtout, le Conseil constitutionnel semble avoir reconnu, qu'une menace même grave à l'ordre public ne pouvait justifier à elle, sans motif supplémentaire, une mesure privative de liberté.

La proposition de loi une fois votée a été soumise à la censure du Conseil Constitutionnel par les parlementaires et le CNB a décidé d'adresser au Conseil constitutionnel une contribution extérieure dans le cadre de l'examen par ce dernier de la loi.

Dans sa décision du 7 août 2025, le Conseil a censuré au regard de l'article 66 de la Constitution les dispositions des articles 1^{er} et 4 de la loi qui élargissent à différentes catégories d'étrangers la possibilité de prolonger, sous certaines conditions, la rétention administrative jusqu'à 180 jours (art. 1er), voire 210 jours (art. 4)

1. Le Conseil censure les dispositions déférées en relevant que cette extension s'applique :

- à l'étranger condamné à une peine d'interdiction du territoire, mais y compris pour des infractions qui ne sont pas d'une particulière gravité, et alors que cette condamnation peut ne pas avoir un caractère définitif et ne pas être assortie de l'exécution provisoire ;
- à l'étranger qui a fait l'objet d'une condamnation définitive pour certains crimes et délits qu'elles énumèrent, mais sans que l'administration ait à établir que le comportement de ce dernier, qui a exécuté sa peine, continue de constituer une menace actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public.

Dans ces conditions, l'élargissement auquel procède la loi du champ des personnes pouvant être maintenues en rétention pour une durée particulièrement longue n'est pas proportionné à l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière poursuivi

2. Le Conseil censure également au nom de la liberté individuelle protégée par l'article 66 de la Constitution les dispositions de la loi conférant un effet suspensif automatique à l'appel du ministère public en cas de décision de remise en liberté.

3. S'agissant de l'article 5, si le Conseil juge conforme à la liberté individuelle les dispositions relatives au placement en rétention des demandeurs d'asile c'est sous une réserve d'interprétation selon laquelle ces dispositions doivent être interprétées comme imposant à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de caractériser une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'ordre public pour justifier une privation de liberté.

Le Conseil relève également que le placement en rétention, lorsqu'il est motivé par un risque de fuite du demandeur d'asile, ne peut intervenir **qu'en cas de risque établi de fuite et afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande d'asile. Il précise que l'administration doit caractériser un tel risque, sous le contrôle du juge, sur la base d'une appréciation au cas par cas, prenant en compte le comportement de l'intéressé, sa situation personnelle et familiale ainsi que ses garanties de représentation.**

Le Conseil relève enfin que le placement en rétention ne peut intervenir qu'en dernier ressort, si une mesure d'assignation à résidence n'est pas suffisante, qu'il doit être proportionné à la menace ou au risque qui le justifie, et qu'il ne peut durer que le temps strictement nécessaire à l'examen de la demande d'asile, qui est en principe examinée selon la procédure accélérée. Au vu de ces garanties, le Conseil juge que la mesure porte à la liberté individuelle une atteinte nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

Le décret n° 2025-648 du 15 juillet 2025 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française

Le décret n° 2025-648 du 15 juillet 2025 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française introduit de nouvelles dispositions procédurales lourdes de conséquence pour l'exercice des avocats. L'article 45 du décret prévoit désormais l'obligation de former le recours administratif préalable obligatoire au moyen du téléservice utilisé pour déposer la demande en vue d'obtenir la naturalisation ou la réintégration dans la nationalité française.

L'article 45 dispose désormais : « *Dans les deux mois suivant leur notification, les décisions prises en application des articles 43 et 44 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du ministre chargé des naturalisations, à l'exclusion de tout autre recours administratif.* »

Ce recours, pour lequel le demandeur peut se faire assister ou être représenté par toute personne de son choix, doit exposer les raisons pour lesquelles le réexamen de la demande est sollicité. Il constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux, à peine d'irrecevabilité de ce dernier, sauf pour les décisions de classement sans suite.

Le silence gardé par le ministre chargé des naturalisations sur ce recours pendant plus de quatre mois vaut décision de rejet du recours.

Lorsque la demande en vue d'obtenir la naturalisation ou la réintégration a été présentée au moyen du téléservice mentionné à l'article 5, le recours prévu au présent article doit être formé via ce même téléservice. A défaut et sauf impossibilité technique dûment justifiée, celui-ci pourra être rejeté comme irrecevable. »

Les commissions Libertés et droits de l'Homme et Accès au droit et à la justice ont présenté un rapport en mars 2025 sur les difficultés d'accès au droit et à la justice des étrangers en lien, notamment, avec le déploiement du téléservice Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF).

Ce système, déployé à la hâte, aux termes d'expérimentations insuffisantes³, a contribué à l'aggravation des difficultés rencontrées par les étrangers.

A l'instar du Défenseur des droits, le Conseil national des barreaux a été alerté, de longue date, par les avocats sur les difficultés récurrentes rencontrées par les étrangers. Ceux-ci ne sont plus seulement confrontés à l'impossibilité de prendre rendez-vous, mais également à celle de voir leur demande instruite et leurs titres de séjour délivrés ou renouvelés.

Ces entraves à l'accès aux droits génèrent un contentieux important, lequel impacte à la fois les juridictions et les avocats, dont le rôle est dévoyé, faisant perdre le sens de la mission qu'ils ont initialement à remplir. En outre, elles participent à une rupture d'égalité et révèlent un manque de moyens criants dans les services préfectoraux.

Le rapport précisait également l'absence de possibilité d'un accès pour les tiers à l'ANEF : un avocat ou une association souhaitant aider une personne étrangère ne peut le faire qu'en se connectant avec la personne, au moyen de ses identifiants, ou alors en disposant des identifiants de la personne. Tant la fracture numérique que la complexité des démarches justifient la création d'un tel accès.

L'extension de ce système pour déposer un recours en l'absence d'accès tiers est extrêmement problématique et constitue, en l'absence de la possibilité pour l'avocat de se connecter grâce à ses propres identifiants, une entrave inadmissible à l'exercice de la profession et fragilise encore le droit au recours effectif des personnes. **Le décret n° 2025-714 du 28 juillet 2025 relatif aux contentieux en matière de visas court séjour et de naturalisation, et aux litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015**

³ DINUM, Avis sur le programme ANEF 30/01/2019.

Adopté par l'assemblée générale du 12 septembre 2025

Ce décret modifie les articles R 312-6, R 312-7-3 du CESEDA ainsi que l'article R 222-13 du CJA en supprimant la collégialité pour le contentieux de la Naturalisation devant le Tribunal administratif de Nantes et s'agissant des visas court séjour et des autorisations de voyage, en outre de la suppression de la collégialité le contentieux est désormais dispensé de la présence et de l'avis du rapporteur public.

Ces dispositions portent incontestablement atteinte au droit au recours effectif devant une juridiction, garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Elles méconnaissent également les droits de la défense, protégés par un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Le recours au juge unique est une dérogation au principe de la collégialité lequel protège le juge contre lui-même et contre les autres. Il le préserve des moyens de pression et limite sa subjectivité et en ce sens il constitue le corollaire des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions.

Le recours au juge unique ne peut se justifier que dans des cas très particulier comme par exemple lorsque le recours est manifestement infondé ou irrecevable. En l'espèce le décret n'expose pas les raisons de soustraire au principe de la collégialité le contentieux des visas de court séjour, des autorisations de voyage ou encore de la naturalisation, contentieux complexes par excellence de surcroit déjà centralisés auprès d'un seul tribunal administratif, celui de Nantes. La suppression de la collégialité et du rapporteur public sont en réalité des moyens de gérer les stocks au détriment du justiciable, ce que la profession ne peut accepter.

II. LES DEVELOPPEMENTS EN DROIT EUROPEEN

La Cour de justice a rendu deux décisions importantes durant l'été pouvant avoir des répercussions en France. Les affaires concernent d'une part l'obligation des Etats membres de couvrir les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile et d'autre part les conditions dans lesquelles un Etat membre peut la désigner un pays tiers comme « pays d'origine sûr »

Par ailleurs, le CNB suit attentivement plusieurs développements inquiétants en Pologne et en Grèce à la suite de décisions unilatérales de suspendre l'examen des demandes d'asile, en dehors de tout cadre légal, et en Grèce, les mesures de restrictions visant les associations contestant devant les juridictions des décisions de refus d'octroi du statut de réfugié.

Les arrêts récents de la CJUE

Dans son arrêt du 1^{er} août 2025 (C-758/24 et C-759/24), la Cour **impose aux juges nationaux un rôle actif dans l'application du concept de « pays tiers sûr »**, dans le cadre d'un contrôle juridictionnel effectif en faisant primer la sécurité juridique des demandeurs et en affirmant que l'inscription par voie législative d'un pays sur la liste des « pays tiers sûrs » ne suffit pas à justifier un rejet.

La Cour rappelle notamment aux Etats membres **d'aménager leur droit national afin que le traitement des recours visés puisse comporter un examen de « l'ensemble des éléments de fait et de droit qui lui permettent de procéder à une appréciation actualisée du cas d'espèce »**.

Dans un second arrêt du même jour, la Cour vient préciser la marge d'appréciation des Etats membres pour mettre en œuvre les dispositions dérogatoires de la Directive 2013/33 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Ladite directive prévoit un **régime dérogatoire** applicable lorsque « *l'épuisement temporaire des capacités de logement normalement disponibles pour les demandeurs de protection internationale ne pouvaient objectivement pas être évité par un Etat membre raisonnablement diligent* ».

La Cour précise qu'un Etat membre ne peut invoquer un afflux imprévisible de demandeurs de protection internationale pour se soustraire à son obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil couvrant les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile « ne disposant pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à sa santé et pour pouvoir assurer sa subsistance ».

La situation en Pologne et en Grèce

Le CNB suit attentivement les développements dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne et notamment dans les Etats dans lesquels l'initiative « European lawyers in Lesvos » est déployée pour apporter une assistance juridique et indépendante aux personnes exilées et souvent retenues aux frontières de l'Union européenne.

C'est ainsi que nous avons appris la suspension temporaire par la Pologne et tout récemment par la Grèce de l'examen des demandes d'asile pour les personnes étrangères à la frontière biélorusse pour la Pologne et des personnes originaires d'Afrique du Nord pour la Grèce.

Le droit d'accès à l'asile est prévu et protégé par des dispositions de droit international et communautaire ayant force supra-législative.

Ces suspensions sont donc particulièrement préoccupantes de la part de deux pays membres de l'Union européenne alors qu'elles ont été prises au mépris des dispositions de la Convention de Genève de 1951 laquelle a été adoptée au lendemain de la seconde guerre mondiale mais également en violation des articles 4, 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux, de la directive sur les procédures d'asile (2013/32/UE), de la directive sur l'accueil (2013/33/UE) et de la directive sur le retour (2008/115/CE).

Le silence de la Commission européenne est dans ce contexte particulièrement éloquent.

Par ailleurs, le CNB s'inquiète de la volonté du gouvernement grec d'empêcher les associations actives dans le soutien juridique des personnes exilées d'opérer dans les centres de rétention.

Accusées de « Promouvoir des positions contraires à la politique officielle du gouvernement en matière de migration, le Ministre grec en charge de l'Immigration a annoncé lancer un audit à l'encontre des ONG grecques qui reçoivent de l'argent public lequel n'est pas destiné à leur permettre d'attaquer la politique du gouvernement en exerçant des recours dans l'intérêt des étrangers.

Cette attaque contre les associations laquelle n'est pas sans rappeler les motifs de la PPL française constitue une atteinte très grave aux droits des étrangers enfermés notamment à celui d'être assistés et défendus.

RESOLUTION

RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

CONCERNANT LE CONTENTIEUX EN DROIT DES ETRANGERS ET DE LA NATIONALITE

Adopté par l'Assemblée générale du 12 septembre 2025

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale, le 12 septembre 2025,

CONNAISSANCE PRISE des récents développements en droit des étrangers et de la nationalité ;

CONNAISSANCE PRISE de la publication au Journal officiel du décret n°2025-648 du 15 juillet 2025 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, lequel prévoit l'obligation de former le recours administratif préalable obligatoire au moyen du téléservice utilisé pour déposer la demande en vue d'obtenir la naturalisation ou la réintégration dans la nationalité française.

RAPPELLE les conclusions du rapport présenté en Assemblée générale du 13 mars 2025, lequel pointait les difficultés graves entravant l'accès au droit et à la justice des étrangers en lien avec le déploiement du téléservice Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF)

RAPPELLE que le CNB formulait au titre des préconisations la création d'un accès à l'ANEF pour les tiers, dispositif indispensable pour permettre aux avocats d'accéder au dossier de manière utile, préconisation qui n'a pas été mise en œuvre malgré nos échanges avec la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur ;

DENONCE l'extension du dispositif précité, à peine d'irrecevabilité, aux recours préalables obligatoires en cas de refus de naturalisation, dispositif qui entrave de manière significative l'exercice de la profession d'avocat et dégrade l'accès à la justice des personnes concernées ;

CONNAISSANCE PRISE de la publication au journal officiel du décret n° 2025-714 du 28 juillet 2025 relatif aux contentieux en matière de visas court séjour et de naturalisation, et aux litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015 lequel prévoit le recours au juge unique pour le contentieux de la Naturalisation devant le Tribunal administratif de Nantes et s'agissant des visas court séjour et des autorisation de voyage , en outre de la suppression de la collégialité la dispense de la présence et de l'avis du rapporteur public.

RAPPELLE l'attachement de la profession au principe de la collégialité lequel protège le juge contre lui-même et contre les autres en le préservant des moyens de pression et limitant sa subjectivité.

CONSIDERE que le recours au juge unique dans ces contentieux complexes par excellence, de surcroit déjà centralisés auprès d'un seul tribunal administratif, celui de Nantes constitue une atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions d'autant plus grave et inacceptable qu'elle est en réalité utilisée pour gérer les stocks au détriment du justiciable.

DONNE mandat au Bureau du CNB pour contester la légalité du décret n°2025-648 du 15 juillet 2025 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française et du décret n° 2025-714 du 28 juillet 2025 relatif aux contentieux en matière de visas court séjour et de naturalisation, et aux litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015

* *

Fait à Paris le 12 septembre 2025

Conseil national des barreaux
Résolution concernant le contentieux en droit des étrangers et de la nationalité