

Centre de Théorie et d'Analyse du Droit

Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales

Le recours à la justice administrative

Pratiques des usagers et usages des institutions

Jean-Gabriel Contamin, professeur de sciences politiques (Lille II, Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales)

Emmanuelle Saada, maître de conférences à l'EHESS (Centre Maurice Halbwachs)

Alexis Spire, chargé de recherches au CNRS (Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales)

Katia Weidenfeld, agrégée des facultés de droit (Centre de théorie et d'analyse du droit, Ecole Normale Supérieure)

Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice

Novembre 2007

Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions

Résumé

Jean-Gabriel Contamin, professeur de sciences politiques (Lille II, Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales)

Emmanuelle Saada, maître de conférences à l'EHESS (Centre Maurice Halbwachs)

Alexis Spire, chargé de recherches au CNRS (Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales)

Katia Weidenfeld, agrégée des facultés de droit (Centre de théorie et d'analyse du droit)

L'augmentation régulière des requêtes enregistrées par les juridictions administratives illustre une « judiciarisation » des rapports sociaux, observée dans bien des sphères. Mais elle peut aussi être regardée comme l'effet d'évolutions spécifiques à la justice administrative qui facilitent sa saisine (information des administrés, ministère d'avocat non obligatoire dans bien des cas et quasi-gratuité, notamment). Néanmoins, en dépit de cette apparente facilité d'accès à la justice administrative, les usagers mécontents sont loin d'y recourir systématiquement. L'issue contentieuse d'un conflit est en effet le résultat d'une sélection, qui fonctionne à la manière d'un entonnoir. Ce rapport se propose d'étudier les faits sociaux susceptibles d'expliquer la transformation des litiges avec l'administration en plaintes adressées à l'instance juridictionnelle. Pour restituer la très grande variété des réalités empiriques, bureaucratiques et juridiques recouvertes par le contentieux administratif, les investigations ont été menées dans le ressort de deux juridictions, les tribunaux administratifs de Lille et Cergy-Pontoise, et dans plusieurs domaines, contentieux des étrangers, contentieux des aides au logement et contentieux de l'impôt sur le revenu. Ces terrains ont été complétés par une enquête par questionnaires menée auprès des usagers du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

La mobilisation du droit par les usagers pour résoudre les problèmes les opposant à l'administration paraît résulter moins de leurs aptitudes personnelles que de l'intervention d'« intermédiaires du droit », inégalement présents et actifs selon les matières, qui jouent un rôle de vecteur vers le tribunal. Mais l'enquête révèle surtout l'importance primordiale des pratiques des institutions publiques sur les flux contentieux. Au-delà des efforts, très inégalement mis en œuvre, de règlement non contentieux des litiges, le positionnement de l'administration vis-à-vis du droit (mise à distance, assimilation ou utilisation comme instrument de régulation interne) a une valeur explicative forte de la transformation d'un différend en recours. Or, si ces différentes attitudes sont, pour partie, la conséquence de normes générales, elles résultent également, dans une large mesure, de pratiques locales, dans lesquelles le droit apparaît davantage comme une ressource flexible que comme une contrainte.

08.09

Centre de Théorie et d'Analyse du Droit

Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales

Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ?

Enquête sur les requérants devant le tribunal administratif de
Paris

Alexis Spire (Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales)

Katia Weidenfeld (Centre de théorie et d'analyse du droit, Ecole Normale Supérieure)

Avec le concours de Mylène Chambon, Romain Champy, Laure Claveau, Souad El Hadj et Cécile Gondard.

Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice

Appendice au rapport remis en novembre 2007 « Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions ».

Février 2010

Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ?

Enquêtes sur les usagers du tribunal administratif de Paris

I) LES CONDITIONS SOCIALES D'ACCÈS AU TRIBUNAL

- A) Un portrait sociologique des usagers du tribunal administratif
- B) L'appel aux professionnels du droit

II) LES CHANCES DE L'EMPORTER

- A) Les variables du succès
- B) La détention d'un capital procédural

III) LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DANS LES REPRÉSENTATIONS DES REQUÉRANTS

- A) Le tribunal, une instance lointaine
- B) Le tribunal, une instance de reconnaissance

Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ?¹

Enquête sur les usagers du tribunal administratif de Paris²

La place désormais occupée par le juge administratif dans la cité a justifié, au cours des dernières années, et justifie encore d'importantes réformes. Les efforts pour améliorer les délais de jugements ou la lisibilité de l'instance ont vocation à mieux répondre aux attentes des requérants. Néanmoins, cette volonté d'adaptation repose davantage sur l'analyse juridique des qualités d'une « bonne justice » que sur une connaissance empirique des attentes sociales. Car si nul ne doute que les requérants existent bel et bien, ils restent l'angle mort de la juridiction administrative. Réaliser un portrait socio-démographique d'ensemble des usagers des tribunaux administratifs est certes ardu, pour ne pas dire impossible. La juridiction administrative ne possède en effet aucun instrument de connaissance interne. Pour introduire une requête, il suffit de mentionner ses nom, prénom et adresse ; l'indication de la date de naissance et de la profession n'est ni requise, ni même demandée à titre informatif. Si d'aventure, ces éléments sont mentionnés, ils ne sont pas consignés de manière à permettre un traitement statistique ; il en va de même du mode de représentation choisi par le requérant.

L'augmentation régulière du nombre des requêtes présentées devant la justice administrative justifie pourtant porter une attention particulière aux requérants. Les changements juridiques et les pratiques administratives sont loin d'être neutres dans l'évolution des flux³ ; mais la conversion d'un « mécontentement » contre telle ou telle décision administrative en recours juridictionnel est un processus social qui fait aussi intervenir certaines propriétés des individus et de leur environnement.

Plusieurs auteurs ont déjà montré que ce processus fonctionne à la manière d'un entonnoir⁴ qui suppose d'abord de percevoir l'injustice, puis d'envisager sa réparation, enfin de voir dans le tribunal l'organe qualifié pour la traiter⁵ ; la « conscience du droit » joue ainsi un rôle moteur dans la décision de recourir à la justice. S'agissant plus particulièrement du tribunal administratif, ce sentiment subjectif s'articule avec le rapport que le requérant entretient à l'égard de l'Etat ; la contestation porte en effet (presque) toujours sur une décision prise par une administration publique. Saisir le tribunal administratif suppose ainsi de s'opposer à une autorité publique. A cette première particularité s'ajoute la grande facilité apparente d'accès au juge. Les recours sont en effet gratuits et dispensés dans un grand nombre de cas du ministère d'avocat ; pour autant, le contentieux administratif exige en réalité des compétences assez pointues ; sa procédure écrite repose sur un raisonnement jurisprudentiel difficilement intelligible pour les profanes. Cette tension entre un tribunal facile d'accès et une matière juridique relativement ardue génère une très grande diversité des usages et des pratiques de la justice.

¹Cette recherche a été réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice. Y ont collaboré R. Champy, L. Claveau, S. El Hadj et C. Gondard pour la partie quantitative, et M. Chambon pour les entretiens. Nous les en remercions vivement.

²Nous tenons à exprimer notre plus chaleureuse reconnaissance à Mmes les présidentes du tribunal administratif de Paris, qui nous ont autorisés à mener cette étude.

³Jean-Gabriel CONTAMIN et al., *Le recours à la justice administrative...*, op. cit.

⁴ Erhard BLANKENBURG, « La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice », *Droit et société*, 1994, p. 691 et s.

⁵Willial FELSTINER, Richard ABEL et Austin SARAT, « The Emergence and transformation of disputes : naming, blaming, claiming », *Law & Society Review*, vol. 15 n°3/4, 1981, p. 631 et s.

Les rares études réalisées jusqu'alors sur les usagers de la justice administrative⁶ ont reposé sur un dispositif de questionnaires adressés aux requérants ou soumis lors de l'audience. Elles se sont heurtées, d'une part, à une grande difficulté pour obtenir un grand nombre de réponses, d'autre part, à d'importants biais de sélection.

Pour surmonter ces obstacles, nous avons choisi de partir des informations contenues dans les jugements rendus par le tribunal. Cette méthodologie nous a permis de recueillir un grand nombre d'observations sur des requérants choisis aléatoirement. Deux contentieux, dans lesquels les jugements comportent fréquemment des indications sur la profession exercée par le contribuable, ont été retenus : les litiges relatifs à la fonction publique qui mettent en jeu des conflits ayant trait aux conditions de travail et aux déroulements de carrières au sein des trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière) et les contentieux fiscaux (d'assiette) nés de la contestation par des contribuables (particuliers ou entreprises) des impositions qui leur ont été assignées. Cette étude quantitative nous a d'abord permis de faire ressortir les caractéristiques sociales particulières des requérants du tribunal administratif. Le cadrage statistique a ensuite été complété par une série d'entretiens approfondis avec des requérants aux divers profils (voir encadré). On est ainsi parvenu à saisir d'un peu plus près les processus sociaux qui conduisent à générer et à reproduire des inégalités dans les conditions d'accès au tribunal (I), dans les chances de gagner son procès (II) et dans la perception de la justice administrative (III).

Méthodologie de l'enquête

Pour cerner le profil sociologique des usagers du tribunal administratif de Paris, nous avons constitué une base de données à partir des éléments contenus dans un échantillon aléatoire de jugements rendus entre 2003 et 2009 concernant des requêtes déposées au cours des années 2000, 2001 et 2002 au tribunal administratif de Paris dans deux matières : la fonction publique et le contentieux fiscal⁷.

En matière de fonction publique, l'échantillon se compose de 1 504 requérants qui sont à plus de 95 % des personnes physiques se répartissant ainsi : 80 % sont des fonctionnaires en activité au moment du litige, 16 % ont un statut plus précaire (contractuels, vacataires et stagiaires), les autres étant retraités ou radiés. En matière de fiscalité, les 704 requérants se répartissent presque à égalité entre personnes morales (47 %) et personnes physiques (53 %).

Cette étude statistique a été complétée par une série d'entretiens approfondis auprès de requérants ayant déposé un recours en matière de fonction publique ou en matière fiscale, audienté entre septembre 2007 et janvier 2009.

⁶Jean DU BOIS de GAUDUSSON et al., « Les utilisateurs des tribunaux administratifs », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs. Actes du colloque tenu à Grenoble les 15 et 16 mars 1984*, CNRS, 1986, p. 131 et s. ; Hélène BLAIS, « Compte-rendu d'une enquête auprès des justiciables », in J.-M. Woehrling éd., *Les transformations de la justice administrative*, Economica, 1995, p. 89 et s. ; Katia WEIDENFELD, « Singularité des requérants et pluralité des cheminements » in J.-G. Contamin et al, *Le recours à la justice administrative. Pratique des usagers et usages des institutions*, La Documentation française, 2008.

⁷Cette méthode laisse néanmoins échapper certains requérants : ceux dont la requête n'a pas fait l'objet d'un jugement, soit parce qu'ils se sont désistés très tôt dans la procédure, soit parce que leur affaire a été jugée « manifestement irrecevable ».

D) Les conditions sociales d'accès au tribunal

Comme cela a été montré, l'accès au tribunal n'est pas réservé à certaines catégories sociales⁸. Il est néanmoins le résultat d'un effet de sélection qui agit tant sur la saisine de la juridiction que sur ses modalités, et en particulier sur leur choix de déléguer ou non à un professionnel la défense de leur cause.

A) Un portrait sociologique des usagers du tribunal administratif

En matière de fonction publique comme de fiscalité, les requérants présentent des caractéristiques sociales assez différentes de celles des personnes susceptibles, en principe, de saisir le tribunal administratif. Leurs professions, telles qu'elles sont indiquées dans les jugements les concernant, les rangent principalement parmi les classes moyennes et supérieures. Mais au-delà de ce premier effet de sélection, chacune des matières étudiées fait entrer en scène des usagers aux profils assez différents.

Les requérants en matière de fonction publique

Parmi ceux qui ont engagé un contentieux en matière de fonction publique et dont la profession est signalée par le jugement (987 affaires), 37 % se rangent parmi les cadres et professions intellectuelles, 31 % parmi les professions intermédiaires, 29 % sont employés et seulement 3 % sont ouvriers. En établissant une correspondance approximative⁹ entre catégories de la fonction publique et catégories socioprofessionnelles, cette morphologie sociale peut être rapprochée de celle des fonctionnaires en poste dans la région.

Tableau n°1 : Répartition par catégories sociales des requérants au TA de Paris

	Cadres (catégorie A)	Professions intermédiaires (catégorie B)	Ouvriers et employés (catégorie C)
Fonctionnaires en poste	30 %	24 %	46 %
Requérants au TA	37 %	31 %	32 %
Différentiel	+ 7	+ 7	-14

Source : Enquête réalisée sur un échantillon de 1504 jugements prononcés en matière de fonction publique.

On pourrait penser que la sur-représentation des fonctionnaires de catégorie A découle de la situation spécifique du tribunal administratif de Paris. Mais cet effet de localisation n'explique en réalité pas les écarts constatés dans la répartition sociale entre la population des requérants fonctionnaires et celle des fonctionnaires en général. Si l'on restreint l'analyse à la fonction publique territoriale, la distorsion est en effet plus forte encore : en Ile-de-France, la fonction publique territoriale compte 8% de catégorie A¹⁰, alors que les requérants qui sont issus de cette fonction publique appartiennent pour 34 % d'entre eux à la catégorie des cadres et professions intellectuelles (lesquels se recrutent à près de 30% chez les agents de la ville de Paris).

La forte présence des « cadres et professions intellectuelles » au tribunal pourrait également refléter celle des enseignants, qui constituent l'essentiel des cadres A de la fonction

⁸C'est le constat que font toutes les études citées à la note 6.

⁹ La correspondance n'est en effet pas parfaite. Les professeurs des écoles, par exemple, sont des professions intermédiaires (PCS 3) mais des fonctionnaires de catégorie A. Néanmoins, la correction de ces biais accentuerait encore nos conclusions quant à une sur-représentation des fonctionnaires de catégorie A parmi les requérants.

¹⁰ Cf. Observatoire de la fonction publique territoriale, *Synthèse* n°17 de septembre 2007.

publique d'Etat (86 %). Mais il n'en est rien : les fonctionnaires de l'Education nationale (qui sont à près de 80% des enseignants) ne représentent que 6% des requérants –soit moins que ceux du ministère de la Défense (12,5%), de l'Intérieur (9%), de l'Economie (8%) ou de la Ville de Paris (8%). Le ministère de l'Education nationale ne défend même que dans 9% des requêtes concernant la fonction publique d'Etat, alors que les 2/3 des effectifs des ministères civils y sont rattachés. Par rapport à leur contribution dans la fonction publique, les enseignants requérants apparaissent donc très fortement sous-représentés. Cette faible présence des enseignants au tribunal administratif peut s'expliquer par des relations de travail moins marquées par la tutelle directe de l'autorité hiérarchique et laissant davantage de place à l'autonomie que dans d'autres administrations.

La sur-représentation des cadres et professions intellectuelles est à rapprocher de la répartition des requérants par genre. Alors que la fonction publique est majoritairement féminine¹¹, les hommes représentent environ les deux tiers des requérants fonctionnaires. Ces requérants masculins, qui appartiennent plus souvent que les femmes à la fonction publique d'Etat, se recrutent également plus fréquemment dans une catégorie socioprofessionnelle supérieure (41 % d'entre eux sont cadres ou professions intellectuelles, contre seulement 28 % parmi les femmes).

En matière de fonction publique, la figure majoritaire du requérant est donc celle d'un homme, titulaire de la fonction publique d'Etat et, appartenant aux catégories A ou B. Ces caractéristiques accréditent l'idée que la propension à « attaquer » l'Etat devant la justice augmente avec le sentiment d'être en capacité de le faire – sentiment davantage répandu en haut de la hiérarchie sociale. Cette corrélation n'est pas absente des litiges fiscaux, mais elle est brouillée par des conditions propres à ce contentieux.

Les requérants en matière fiscale

Les requérants en matière fiscale ont également un profil socioprofessionnel très particulier par rapport à ceux qui sont, en théorie, susceptibles d'être en litige avec l'administration des impôts¹². Si l'on restreint l'analyse aux personnes physiques dont la catégorie sociale peut être identifiée (soit 251 requérants), ils appartiennent, pour 34% d'entre eux à la catégorie des cadres et professions intellectuelles, pour 58% à celle des artisans et chefs d'entreprise, et pour 5% aux professions intermédiaires (le reste se répartissant entre employés et agriculteurs).

Faute de données disponibles, cette répartition ne peut être comparée à celle des réclamations contentieuses déposées auprès de l'administration fiscale dans le ressort du tribunal. Néanmoins, la très forte présence des artisans et chefs d'entreprises doit être relevée. Elle peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'activité de ces indépendants est plus sujette que d'autres au contrôle fiscal et, partant, aux redressements. Leur plus forte propension à saisir le tribunal administratif peut aussi s'expliquer par leur plus grande proximité avec des professionnels de la fiscalité (avocats ou experts comptables). Ainsi, après s'être vu notifié des redressements par l'administration fiscale, un gérant de SARL a d'emblée fait appel à un conseiller fiscal et à un conseiller juridique pour contester les faits qui lui étaient reprochés (Entretien 5). Ensuite, la fréquentation répétée pour certains du tribunal de commerce favorise une certaine familiarité avec l'arène judiciaire, même s'il s'agit d'une toute autre juridiction ; comme l'exprime un dirigeant de société, « quand on a des affaires depuis 20 ans c'est logique » de saisir la justice. La sur-représentation des artisans et chefs

¹¹Les données 2007 sont disponibles sur http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/pdf/Chiffres_cles_francais.pdf

¹²Rappelons que cette catégorie va bien au-delà des seuls assujettis à l'impôt sur le revenu ; outre les taxes locales, les crédits d'impôt et la prime pour l'emploi sont susceptibles d'engendrer des conflits.

d'entreprise au tribunal administratif peut enfin être éclairée par le rapport particulier que ceux-ci entretiennent à l'égard de l'Etat. En dépit de niveaux de revenus et de conditions de travail très variables, ils sont plus souvent enclins que d'autres catégories sociales à stigmatiser la lourdeur des prélèvements obligatoires et des interventions étatiques¹³. Les entretiens confortent cette appréciation. Cette chef d'une entreprise familiale en litige avec l'administration fiscale au sujet de l'imposition d'une pension qu'elle verse à son frère qualifie, par exemple, de « scandale » le fait que l'administration s'ingère dans les affaires familiales : elle reconnaît d'ailleurs s'être renseignée auprès du notaire pour garantir des revenus à sa mère, en évitant « des taxations complètement inimaginables » (Entretien n° 12).

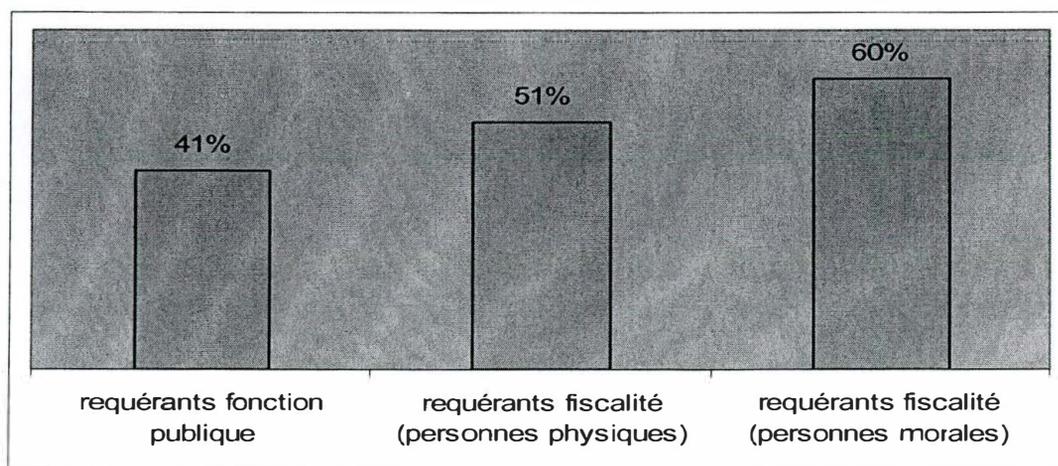
Les contentieux de l'impôt et de la fonction publique jettent un premier éclairage sur le mécanisme de sélection sociale qui régit les conditions d'accès au tribunal. Alors que le droit-ci garantit un même accès libre et gratuit à toutes les populations, force est de constater la surreprésentation de certaines catégories (les cadres et professions intellectuelles pour la fonction publique et les indépendants en matière fiscale).

Après avoir mis en évidence les effets de sélection sociale qui interviennent dans les conditions d'accès au tribunal administratif, on voudrait maintenant s'intéresser à la propension des requérants à s'entourer de professionnels lorsqu'ils se présentent devant le tribunal.

B) L'appel aux professionnels du droit

Dans aucune des deux matières, l'assistance d'un avocat n'est obligatoire devant le tribunal administratif. Le choix de déléguer la gestion de son dossier à un professionnel ou de se défendre seul n'est donc pas déterminé par une contrainte juridique. Néanmoins, les deux contentieux étudiés font apparaître des modalités différentes d'accès au tribunal. Alors que les requérants en matière de fonction publique sont seulement 41% à avoir demandé l'assistance d'un avocat, ceux dans le domaine fiscal ont été 55 % à faire ce choix. Si l'on restreint l'échantillon des requérants en matière fiscale aux seules personnes physiques, cette différence persiste, même si les écarts sont moindres (voir graphique 1).

Graphique n°1 : Le recours à un avocat selon le type de litige



¹³ Cf. Michel OFFERLE, *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La découverte, 2009, p. 86-87 ; pour les artisans, voir Bernard ZARCA, *L'Artisanat français du métier traditionnel au groupe social*, Paris, Economica, 1986.

Faire appel à un professionnel du droit pour venir à bout d'un litige dépend tout d'abord de l'importance du gain espéré au regard du coût que peut engendrer l'aide d'un avocat. C'est d'ailleurs, en première approche, ce qui justifie les variations constatées sur le graphique n°1. En matière de fonction publique, de nombreux contentieux concernent le déroulement des carrières, et notamment les primes et indemnités. Ces affaires qui mettent en jeu de modestes sommes d'argent ne paraissent pas nécessairement justifier un recours à un ministère d'avocat. La distinction selon le statut des requérants conforte cette interprétation : les agents non-titulaires de la fonction publique –dont les litiges ont souvent des implications pratiques plus importantes¹⁴– ont beaucoup plus tendance que les agents titulaires à recourir aux services d'un avocat (l'*odds ratio*¹⁵ est de 2,62). Cette association entre la présence des avocats et l'enjeu financier présumé du litige se retrouve en matière fiscale. Ainsi, les personnes physiques –dont les litiges ont fréquemment une épaisseur financière moindre– ont-elles moins souvent recours à un avocat que les personnes morales (voir graphique 1). Même si les corrélations sont très faibles (les *odds ratio* sont inférieurs à 0,1), les litiges en matière de taxe d'habitation, de taxe professionnelle ou de taxe sur les logements vacants sont moins souvent introduits par un avocat qu'en matière d'impôt sur le revenu.

Pourtant, l'exploitation qualitative des entretiens réalisés avec des requérants montre que l'enjeu financier du litige n'est pas seul à jouer dans la décision de faire appel à un avocat. La conviction de connaître ses droits (en raison de son expérience professionnelle ou d'un intérêt personnel pour la matière juridique) détermine certains requérants à prendre leur cause à bras le corps. C'est le cas par exemple de ce haut fonctionnaire de police dont l'affaire concerne un remboursement de notes de frais dues à un surpoids de ses bagages lors d'un déplacement à l'étranger :

« J'ai fait du droit, j'étais assez bon en droit, j'ai été jusqu'au doctorat... Comme je suis en plus épris de justice, cette affaire me semblait devoir être plaidée. Je suis assez content de mon texte d'ailleurs. Je demandais juste que le recours soit transmis, de façon à ce que je puisse faire valoir au fond mes arguments. C'est pas une affaire énorme, il s'agit de 300 euros mais comme je suis épris de justice, je trouvais que c'était un peu fort de café si je puis dire »

(Entretien n°11)

Pour ce haut fonctionnaire persuadé de sa compétence en droit administratif, il n'était pas question de prendre un avocat. Et ce pas seulement en raison du faible enjeu du litige. L'ambiguïté de l'expression « épris de justice » laisse penser que la contestation de la décision administrative était aussi un moyen de mettre à l'épreuve ce qu'il estime être ses « arguments ». A l'inverse, la volonté de se faire justice et la conscience de l'incapacité à mener seul une procédure peuvent déterminer le recours à un avocat ; pour un litige d'un enjeu limité, une agrégée de lettres achève par exemple le récit de ses multiples tentatives d'obtenir gain de cause ainsi : « Un jour, j'en ai eu marre, j'ai pris un avocat » (entretien n°6).

La plus ou moins grande facilité d'accès à l'offre juridique influe également sur la décision de recourir ou non à un avocat. En matière de fonction publique, les cadres et professions intellectuelles ont plus fréquemment recours à un avocat que les autres catégories socioprofessionnelles (l'*odds ratio* est de 0,6). Cette corrélation classique montre l'influence de la possession d'un certain capital économique et culturel sur la probabilité de s'adjoindre les services d'un avocat.

¹⁴Cette importance se manifeste par une plus forte proportion de litiges jugés en formation collégiale (et non à juge unique) s'agissant des non-titulaires (79 %) que des titulaires (66%).

¹⁵Dans une régression logistique, l'*odds ratio* mesure la force d'une association entre un possible facteur (ici, par exemple, la qualité de non titulaire vs. titulaire) et un résultat (ici, par exemple, le recours à un avocat vs. l'absence d'avocat). Les corrélations statistiques présentées dans ce rapport ont bien entendu été contrôlées par les autres variables prises en considération.

Mais l'environnement social peut également jouer un rôle. Dans notre échantillon, quelle que soit la nature de leur litige et leur catégorie socio-professionnelle, les fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers ont environ deux fois plus de chance de recourir à un avocat que les fonctionnaires d'Etat. Ce résultat pourrait être lié à la forme de la présence syndicale dans chacune de ces fonctions publiques. Les syndicats semblent en effet jouer un rôle important dans la mise en relation avec un avocat. C'est ce que laissent penser les propos de ce responsable syndical pour la fonction publique territoriale :

« On n'arrive pas les mains dans les poches. On cherche à faire avancer les choses. Quand on fait un recours au TA, on a un conseiller juridique, un cabinet d'avocats avec lequel on a une convention, on fait expertiser. On appelle ça la toile d'araignée. On essaie de mutualiser les expertises ».

Certaines confédérations syndicales comme Force ouvrière (FO) ou la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ont d'ailleurs mis en place des structures nationales destinées à aider au financement des litiges, notamment pour les frais d'avocats, dans chaque fédération. Faire appel à un avocat dépend en effet souvent de la présence d'intermédiaires du droit susceptibles d'orienter ceux qui s'adressent à eux vers tel ou tel avocat¹⁶.

Dans les conflits fiscaux, c'est surtout la proximité directe avec des professionnels du droit qui paraît déterminante. Les cadres et professions intellectuelles ont ainsi moins de chance de recourir à un avocat que les artisans et chefs d'entreprise (l'*odds ratio* n'est cependant que de 0,37). Ces derniers utilisent en effet souvent les conseils dont ils bénéficient dans un cadre professionnel pour l'ensemble de leurs obligations fiscales. Pour ceux qui ne sont pas régulièrement épaulés par des conseils, l'accès aux services d'un avocat paraît, à tort ou à raison, plus complexe. Ainsi, cet ancien ingénieur commercial de nationalité chinoise, qui maîtrise assez mal le français et auquel a été notifié, par voie de taxation d'office, un redressement de plusieurs milliers d'euros, se dit persuadé de ne pouvoir intéresser un avocat à son litige :

« Un avocat il reprend certains termes, il écrit dans le jargon du métier, il sait comment dénouer les affaires, alors une affaire de 48.000, ça l'intéresse pas. Maximum il touche 20%. Ça l'intéresse pas du tout »

(Entretien 1)

L'apparente facilité d'accès au tribunal administratif n'empêche donc pas d'importants effets de sélection dans le processus de conversion d'un mécontentement ou d'un litige en une plainte juridiquement constituée. Ces filtres, qui font émerger une population de requérants socialement sélectionnés, sont doublés d'inégalités qui pèsent sur les chances d'obtenir gain de cause devant le tribunal.

II) Les chances de l'emporter

A partir des données quantitatives recueillies, un « taux de succès » des requérants devant le tribunal administratif peut être construit. Le « succès » est défini comme le fait d'obtenir totalement ou partiellement gain de cause en cours d'instance ; il peut résulter d'une décision du tribunal, mais aussi d'un retrait de la décision par l'autorité administrative (en matière de fonction publique) ou d'un dégrèvement par l'administration fiscale (en matière de fiscalité) qui conduit à prononcer un désistement ou un non-lieu.

Les taux de succès sont du même ordre dans les deux contentieux étudiés (32 % en matière de fonction publique et 37 % dans le domaine fiscal). Mais leur structure est assez différente. En matière de fonction publique, 22% des requérants obtiennent une satisfaction totale du fait d'une annulation prononcée par le tribunal. En matière fiscale, le règlement du

¹⁶ Cf. Jean-Gabriel CONTAMIN et al, *Le recours à la justice administrative...*, op. cit.

litige dans un sens entièrement favorable au requérant est beaucoup plus rarement le fait du juge (9%). L'administration fiscale se montre en effet beaucoup plus réactive que les employeurs publics et accorde souvent (dans 17% des requêtes étudiées) un dégrèvement en cours d'instance. Il faut aussi souligner que lorsque l'administration abandonne une partie des impositions en cours d'instance, le contribuable a environ deux fois plus de chance d'obtenir, en sus, un jugement du tribunal en sa faveur. La méprise reconnue par l'administration est peut-être le signe --ou du moins, le signal pour le juge- de la possibilité d'autres erreurs. On peut aussi se demander si le dégrèvement, en particulier lorsqu'il est prononcé peu après l'introduction de la requête, n'a pas vocation à ouvrir la voie à une solution transactionnelle souvent recherchée par l'administration fiscale¹⁷.

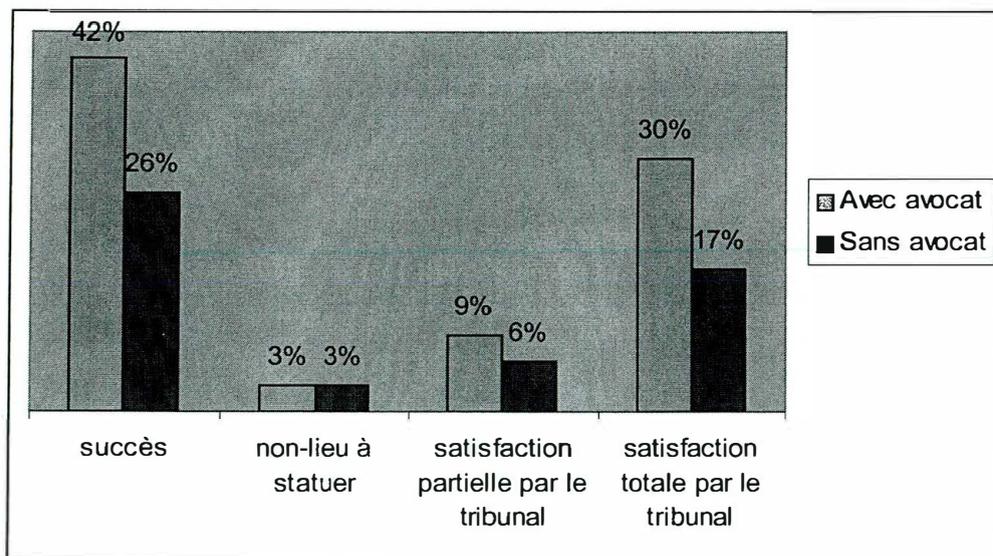
A) Les variables du succès

Quelques-unes des variables retracées par notre base de données permettent d'expliquer, dans une certaine mesure, les chances de succès des requérants en matière de fonction publique. En revanche, en matière de fiscalité, aucune relation significative n'a pu être mise en évidence.

Le contentieux de la fonction publique

En matière de fonction publique, les chances de l'emporter suivent l'échelle des positions dans la hiérarchie sociale (voir graphique n°2).

Graphique n°2 : Les chances de succès avec ou sans avocat en matière de fonction publique



Lecture : 42% des requérants présentant leur requête par l'intermédiaire d'un avocat ont connu un succès (partiel ou total, du fait d'une décision du tribunal ou d'une réaction de l'administration) contre 26% de ceux qui se défendent sans avocat.

Les requérants appartenant à la catégorie des cadres et des professions intellectuelles ont, sous contrôle des autres variables, plus de chances que ceux appartenant aux autres

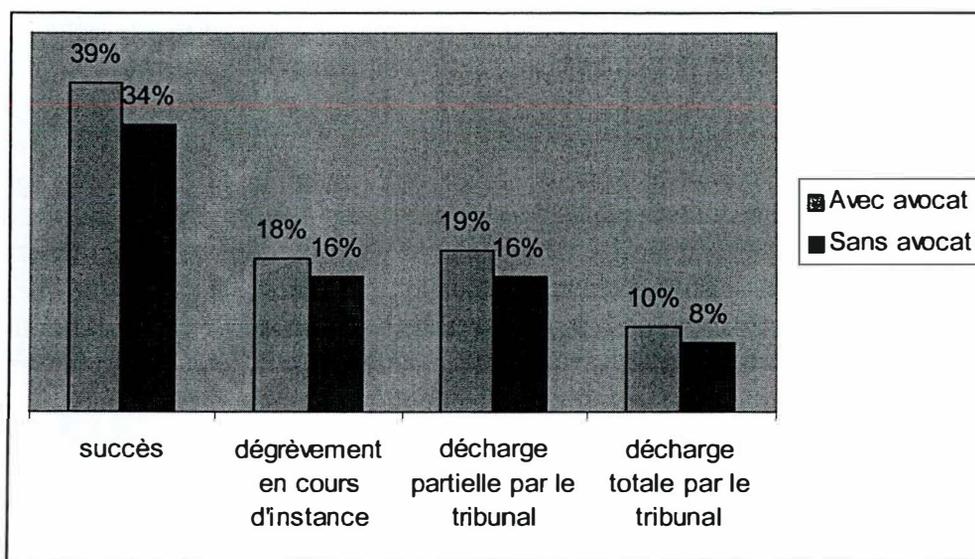
¹⁷Sur ce dernier point, cf. Marc. LEROY, « L'organisation du contrôle fiscal. Une forme 'originale' de bureaucratie », *Revue française de science politique*, 1994, vol. 44, p. 811 et s.

catégories socio-professionnelles d'obtenir gain de cause (l'*odds ratio* est de 0,6). Leur taux de succès est de 36 % ; viennent ensuite les professions intermédiaires (24 %), les employés (23 %) et enfin les ouvriers (7 %). Les probabilités d'obtenir gain de cause dépendent aussi de la présence d'un avocat : celui qui est défendu par un avocat gagne son procès 1,7 fois plus souvent que celui qui n'est pas défendu par un avocat.

Le contentieux fiscal

En revanche, en matière fiscale, aucune relation significative ne peut être mise en évidence. Les artisans et chefs d'entreprises ont un taux de succès de 42 % tandis que celui des cadres et professions intellectuelles avoisine 34 %. Mais cette différence est trop faible, compte tenu de nos effectifs, pour avoir un sens statistique. De même, les requérants assistés d'un avocat ont à peine plus de chance que les autres de remporter un succès, qui soit partiel ou total, qu'il soit le fait de la seule administration ou du tribunal (voir graphique n°3).

Graphique n° 3 : Les chances de succès avec ou sans avocat en matière fiscale



Lecture : 18% des requêtes défendues par un avocat ont donné lieu à une décision de dégrèvement par l'administration fiscale en cours d'instance, contre 16% de celles défendues sans ministère d'avocat.

Cette absence d'impact de la présence d'avocat sur l'issue du litige peut sembler étonnante. Mais plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. D'une part, certains contribuables, qui se présentent au tribunal comme se défendant seuls, sont en réalité conseillés par un expert-comptable ; or, la qualification en droit fiscal de ces professionnels est souvent équivalente à celle d'un avocat. D'autre part, l'administration fiscale a, ces dernières années, considérablement développé les occasions de débats et de transactions en amont de la phase juridictionnelle. Des usagers très bien entourés (surtout parmi les entreprises) peuvent ainsi éviter d'aller au contentieux. L'incertitude qui découle d'une attente de plusieurs années avant que le tribunal ne tranche, renforce leur propension à transiger avec l'administration ; de son côté, celle-ci est également souvent encline à limiter les retards dans le recouvrement des impôts. Les deux parties préfèrent souvent «une mauvaise transaction à un bon procès»¹⁸.

¹⁸Rapport Olivier FOUQUET « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche », juin 2008, p. 55.

Cet avocat fiscaliste spécialiste des contentieux de TVA et membre d'un grand cabinet parisien l'explique bien :

« Il y a un turn-over très important dans les boîtes qui s'adressent à nous donc le directeur financier, ça ne l'intéresse pas de savoir qu'il va peut-être gagner dans 10 ou 12 ans. Lui, de toutes façons, il sera parti d'ici là car en général, il reste 2 ou 3 ans sur le poste. Donc le contentieux, on en a mais on préfère toujours obtenir un accord d'autant que souvent, même si c'est officieux, l'obtention d'un accord constitue une garantie pour le futur. En général, si l'administration fiscale a validé un point, on peut considérer que ce point est applicable dans le futur. Ça garantit une certaine sécurité juridique derrière ».

Ces conseillers très spécialisés se retrouvent donc plus rarement parmi les requérants du tribunal administratif. En revanche, parmi les avocats qui optent pour un arbitrage du conflit par le juge, les niveaux de compétence en matière fiscale peuvent être assez variables et influencer sur les chances de réussite des requérants.

Les éléments statistiques donnent des indications sur ces disparités dans les chances de l'emporter. Mais ces éclairages ne suffisent pas à rendre compte des propriétés mobilisées par le procès administratif. Pour en rendre compte, il faut quitter le terrain quantitatif pour se pencher sur les trajectoires des requérants.

B) La détention d'un capital procédural

Les chances de l'emporter sont en effet conditionnées aux ressources sociales et culturelles qui permettent aux justiciables de s'orienter tout au long de la procédure. On peut désigner comme « capital procédural » cet ensemble de compétences techniques et sociales qui permettent de se sentir en droit d'exercer pleinement ses droits.

En première approche, le capital procédural suppose la maîtrise d'un certain vocabulaire ou de certaines techniques propres au langage juridique. Les compétences des requérants sont très diverses à cet égard. Certains confondent ainsi « clôture de l'inscription » et « clôture de l'instruction », d'autres, plus avisés, reprennent à leur compte des locutions techniques voire font référence à la jurisprudence. Cette capacité à s'approprier le vocabulaire juridique n'est pas seulement déterminée par le diplôme ou la catégorie socioprofessionnelle. Certains requérants dotés d'un capital scolaire élevé restent hermétiques à la langue du droit. Il en est ainsi de cet architecte, qui y voit du « chinois » et décrit l'audience en ces termes :

« Et puis c'est arrivé, ils nous ont appelé, c'était quand... à la rentrée là, en septembre. Je me suis présenté, n'étant pas madame Aline Rouvier¹⁹, ils n'ont pas jugé utile de me poser des questions, ils ont juste discuté entre eux, y avait le juge, et puis la personne... enfin la partie civile je sais pas comment ça s'appelle. »

(Entretien n°8)

A l'inverse, d'autres requérants, parfois moins diplômés, ont accumulé une certaine compétence juridique au cours de l'instance. C'est le cas de ce chef de chantier, d'origine étrangère, capable de retracer très exactement les étapes de la procédure et de citer de mémoire tant le raisonnement suivi par le tribunal que l'article du code général des impôts appliqué (entretien n°9).

Mais en réalité, le capital procédural ne tient pas seulement, ni même principalement, à ces connaissances juridiques, qu'elles soient antérieures à la saisine du tribunal ou acquises par la socialisation au droit tout au long de la procédure. Il renvoie, plus généralement, à la faculté de tirer profit des « adjuvants » disponibles. A cet égard, on peut souligner la diversité des usages des dispositifs destinés à favoriser l'accès à la justice. En matière fiscale, les requérants enquêtés qui disent avoir connu la possibilité de saisir le tribunal administratif,

¹⁹ Les prénoms et noms ont été modifiés pour respecter l'anonymat des intéressés.

grâce à l'indication des voies et délais de recours dans la décision de rejet de réclamation, appartiennent fréquemment aux catégories dominantes. Tel est par exemple le cas de cette avocate d'une soixantaine d'années qui n'avait jamais plaidé que devant les juridictions judiciaires. Si le droit fiscal lui était inconnu, sa familiarité avec la matière juridique lui a permis d'exploiter des mentions, qui sont passés inaperçues à d'autres usagers.

Les professionnels du droit constituent également des ressources très inégalement exploitées. Plus qu'à une connaissance personnelle de la justice administrative, le capital procédural renvoie à la capacité de déléguer efficacement le soin de poursuivre le litige. Le sens du jeu judiciaire consiste alors non seulement à savoir mobiliser d'autres personnes (profanes ou professionnelles) mais aussi à savoir les choisir. Comme l'ont déjà montré Sarat et Sheingold, le choix de tel ou tel défenseur peut en effet exercer une influence décisive sur l'issue du litige et les chances de succès du plaignant²⁰. Ainsi, dans le cadre d'un litige relatif à des congés bonifiés, une fonctionnaire de la ville de Paris explique avoir recopié un courrier-type trouvé sur internet puis avoir demandé à son père, titulaire d'une maîtrise de droit, de corriger son mémoire. La compétence juridique que lui semble traduire la possession d'un diplôme universitaire lui donne la conviction d'être bien défendue. Il en va de même de cet ancien officier de police qui s'en remet à son épouse car celle-ci a déjà mené plusieurs instances et possède « un code civil et un code professionnel ». Les profanes les plus éloignés de l'univers juridique ont ainsi tendance à ranger dans le monde des experts ceux qui ont déjà eu un contact avec le droit pour l'avoir étudié à l'université, voire pour posséder quelques ouvrages juridiques. Ces délégations peuvent alors s'accompagner de déconvenues.

A l'opposé, la caractéristique des catégories dominantes est de savoir trouver les intermédiaires compétents auxquels s'en remettre. Le requérant architecte, qui se refuse à toute socialisation au droit, a ainsi pu bénéficier du soutien d'un ami avocat qui avait réalisé son mémoire de diplôme sur la règle en jeu (entretien n°8). Issue d'une famille de commerçants, cette chef d'entreprise a « fait travailler son notaire de famille » et a fait appel aux services d'un fiscaliste qu'elle a connu par son « réseau » :

« Quand j'ai besoin d'avoir quelqu'un, on ouvre le carnet d'adresse et on trouve le numéro de téléphone, c'est mieux que les pages jaunes »

(Entretien n°12).

De la même manière, cette professeure agrégée de lettres prend soin de demander conseil auprès d'une centrale syndicale pour choisir un avocat capable de la défendre dans une affaire qui engage ses rapports avec la gouvernance d'un établissement public :

« Il m'a été recommandé par les services centraux de la CFDT, donc j'ai supposé que c'était quelqu'un de coriace, c'était l'avocat de la Cimade, donc doublement coriace (rires)... l'élaboration des documents s'est faite en partenariat écrit avec l'avocat qui me représentait, donc on a défini une manière de faire, une enveloppe financière, que je finance moi-même donc... et puis avec un système d'aller-retour, il m'a envoyé un certain nombre de textes à relire, j'ai amendé, etc, enfin tout ce qui se faisait du côté de l'argumentation a été fait en partenariat écrit on va dire ».

Par comparaison, l'expérience de ce chef de chantier illustre les difficultés que peuvent rencontrer des requérants moins avertis. Il n'obtient qu'à l'issue du contrôle, les coordonnées d'un avocat qui découvrira dans son dossier un argument de procédure efficace :

[Lorsque j'ai été avisé du contrôle] « Je ne savais pas où m'adresser et j'ai demandé à la mairie où je pouvais trouver un conseil juridique pour mon problème, on m'a dit qu'il me fallait un avocat spécialiste dans les affaires fiscales et c'est là qu'on m'a donné l'adresse de l'avocat. Je l'ai vu trois

²⁰Austin SARAT & Stuart A. SHEINGOLD, *Cause lawyer and social movement*, Stanford University Press 2006.

fois, le lui ai donné le dossier il l'a étudié et il l'a accepté. Il est venu avec moi au rendez-vous à la fin du mois de septembre 1998....

Les choses se sont mal déroulées avec maître X. ...quand j'ai eu la lettre [la notification de redressements], j'ai essayé de le joindre par téléphone et c'était très très difficile....Le jour où je l'ai eu, il m'a parlé un peu fortement, alors je lui ai dit « "Monsieur, si mon dossier ne vous intéresse pas, j'irai chez quelqu'un d'autre" et il m'a dit : "Ben, oui, vous viendrez chercher votre dossier voilà" ! Je suis allé chercher mon dossier et un ami m'a fait connaître maître Y avec qui je suis actuellement... »

(Entretien n°9)

Or, les requérants qui ne bénéficient pas de l'appui d'un réseau pour choisir leur avocat s'exposent parfois à des déboires. Cet ancien militaire sans diplôme raconte ainsi comment il a découvert que son avocat n'était pas spécialisé dans le domaine de son litige :

« - Comment vous avez-vous rencontré cet avocat ?

- C'est un avocat qui a travaillé pour mon frère ; mon frère m'en a parlé mais je ne pense pas que c'est un avocat de droit international ; il est spécialisé mais pas en droit administratif... Le deuxième avocat que j'ai pris, je l'ai pris sur la place de Meaux, c'est un avocat de droit social, qui n'est pas administratif, et il s'est avéré que cet avocat a pris sa retraite en février mais il ne m'a pas prévenu qu'il prenait sa retraite... il aurait pu m'aviser... Non. J'ai reçu un courrier du nouveau me disant "C'est moi qui prend le relais de votre affaire". Il m'envoie la lettre mais il me réclamait à l'époque 1700 euros déjà. Je ne le connais ni d'Eve, ni d'Adam, il réclame 1700 euros, et c'est de là que j'ai pris rendez-vous avec lui, je lui ai dit "Écoutez, je ne vous connais pas, vous ne me connaissez pas, vous me demandez déjà 1700 euros".... Et puis il a présenté le jour de l'affaire, et je l'ai appelé, je lui ai dit mais écoutez, il y a une affaire qui s'est passée vous ne m'avez pas tenu au courant, vous ne m'avez pas dit si c'est bon ou pas bon, et je n'ai pas de nouvelles en fin de comptes. Il me dit oui, mais ça a duré un quart d'heure, et un quart d'heure on n'a pas le temps de plaider pour une affaire comme la vôtre ».

(Entretien n°7)

La méconnaissance de l'univers juridique conduit ainsi certains requérants à avoir recours à un avocat sans vraiment le choisir, parfois en se fondant sur le critère du lieu où il exerce (« je l'ai pris sur la place de Meaux »), avec la conviction que le seul titre d'avocat est une garantie suffisante pour défendre leur dossier. A cette incapacité à s'orienter entre les différents domaines de spécialités du droit s'ajoute la tendance à déléguer totalement au professionnel la gestion de son dossier :

« J'ai laissé l'avocat ou les avocats faire leur travail. Mais c'est dommage de ne pas trouver l'avocat de droit administratif tout de suite. Et comme je dis, même celui qui était de droit social, il aurait pu me dire "Ce n'est pas de mon ressort". Quand vous arrivez un peu désœuvré, on vous prend votre argent et vous croyez que vous allez avoir gain de cause et puis ce n'est pas ça, voilà ».

(Entretien n°7)

Ici, le sentiment résigné de ne pas être en capacité de faire valoir ses droits condamne ce plaignant à opter pour une totale délégation, « cette dépossession méconnue et reconnue des moins compétents en faveur des plus compétents »²¹

Au contraire, les requérants qui se sentent autorisés à s'approprier le jeu judiciaire soulignent la fréquence de leurs interactions avec le professionnel du droit dans la défense de leur cause. Ainsi, pour la professeure agrégée de lettres, le fait que son avocat ait défendu la Cimade a suscité un rapport de proximité qui a ensuite contribué à une meilleure construction du dossier. Cette relation de confiance a rendu propice une coproduction des mémoires qui a sans doute contribué à une issue victorieuse²², indépendamment de la compétence de l'avocat

²¹ Pierre BOURDIEU, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979, p. 484.

²² Sur l'importance de cette association distante, cf. François BUTON, « Le droit comme véhicule. Portrait sociologique d'un justiciable », in Liora ISRAEL et al. *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, PUF, 2005, p. 127 et s.

(qu'il serait très hasardeux d'évaluer). Cette requérante décrit bien les modalités de cette association :

« Je l'ai suivie par avocat interposé c'est-à-dire que, en relisant...l'élaboration des documents s'est faite en partenariat écrit avec l'avocat qui me représentait, donc on a défini une manière de faire...et puis avec un système d'aller-retour, il m'a envoyé un certain nombre de textes à relire, j'ai amendé etc., enfin tout ce qui se faisait du côté de l'argumentation a été fait en partenariat écrit, on va dire ».

(Entretien n°6)

Ici, la prétention à « suivre » son dossier, à travailler « en partenariat » avec l'avocat et à amender les mémoires qu'il produit, permettent à cette enseignante très diplômée de se sentir partie prenante de la procédure.

La notion de capital procédural dépasse donc largement le simple clivage entre ceux qui maîtrisent la technique juridique et ceux qui n'en possèdent aucun rudiment. Englobant les façons de s'orienter, de s'entourer et de se sentir autorisé à intervenir dans la conduite de la procédure, elle renvoie à un *continuum* d'usages comprenant la capacité à qualifier juridiquement les faits, la maîtrise de la logique de fonctionnement du tribunal administratif et l'aptitude à savoir s'entourer voire à déléguer à d'autres la gestion du litige.

III) Le tribunal administratif dans les représentations des requérants

L'appréciation portée par les requérants sur la légitimité du tribunal administratif dépend dans bien des cas de l'issue du litige : ceux auxquels il a donné tort sont plus enclins à critiquer son fonctionnement tandis que ceux qui ont obtenu gain de cause sont plus indulgents. Néanmoins, les entretiens montrent que le fait d'avoir été débouté ne suffit pas à expliquer le regard négatif porté sur le tribunal. A l'inverse, tous les requérants qui ont obtenu gain de cause ne se disent pas satisfaits du fonctionnement de la justice. Pour bien des requérants, le succès de leurs prétentions n'est pas le seul enjeu de la procédure devant le tribunal. Leur horizon d'attente est souvent en complet décalage avec le fonctionnement de la justice.

A) Le tribunal, une instance lointaine

Pour les requérants dépourvus de toute forme de capital procédural, le tribunal apparaît souvent comme un univers à part, composé de gens qui se connaissent, qui fréquentent les mêmes milieux et qui parlent le même langage mais qui appartiennent à un autre monde que le leur. C'est ce qui transparaît des propos de cet homme d'entretien de la mairie de Paris, anciennement maître ouvrier, parvenu jusqu'au tribunal administratif par l'intermédiaire de son syndicat :

« Le tribunal n'est pas accessible du tout. On ne les voit pas, on ne les connaît pas, on ne peut pas avoir une réunion, on ne peut pas discuter.... On a l'impression que ça pourrait apporter quelque chose, et on sait d'entrée, une fois qu'on l'a vécu, que ça ne sert strictement à rien. C'est bien, ça crée de l'emploi au moins, ça fait travailler les gens, ben voilà, mais c'est tout. Non, non, disons, on s'est très vite rendu compte que toute argumentation que nous on peut donner, avec une loi dans laquelle on peut s'appuyer... une administration qui a du poids, peut complètement anéantir ça, continuer à faire ce qu'elle a envie de faire. Je dirais oui c'est une parodie, une parodie, ça donne une impression que vous avez certains droits, moi c'est comme ça que je le ressens, on a l'impression qu'on nous donne des droits et qu'en réalité ils n'y sont pas, ils n'existent pas ».

(Entretien n°4).

La distanciation qu'ils entretiennent à l'égard de la justice est d'ailleurs comparable par bien des aspects à celle que l'on connaît à propos de l'univers politique²³. Elle s'accompagne souvent d'une dénonciation de son inanité. Nombre d'entretiens qualifient la procédure devant le tribunal de « pipo », de « parodie », « inutile, ne ser[vant]t strictement à rien ».

Sentiment d'éloignement qui est d'ailleurs parfois accru par le rituel judiciaire. Cet architecte, qui se dit content d'avoir pénétré pour la première fois dans une enceinte judiciaire, qualifie sa solennité de « grotesque ». Il a oublié si les magistrats portaient ou non une robe, mais son appréciation sur ce point est tranchée :

« Je me demande : le rapporteur n'en avait pas [de robe], tous les juges là, ils étaient plein, ils étaient 4 ou 5, je ne me souviens plus s'ils avaient une robe ou pas. Enfin bref, ça c'est vraiment pour dire 'nous sommes la justice, nous sommes des dieux quoi. Nous sommes supérieurs, vous êtes rien, vous, écoutez, c'est nous qui vous donnons le la' »

(Entretien n°8)

L'absence de proximité et de possibilité d'identification avec les professionnels de l'institution judiciaire incite certains requérants à mobiliser le langage de la disqualification morale (« malhonnête »), au point d'être convaincus comme cette directrice de crèche que les dés sont pipés :

« On m'avait prévenu que la ville de Paris gagnait toujours ses procès concernant les congés bonifiés... Quand on demandait à la ville des pièces et qu'elle ne respectait pas les délais, il n'y avait pas de sanction ; là aussi, je ne comprends pas. J'ai respecté les délais, je considère que la ville de Paris n'a jamais respecté les délais ; elle a toujours fait les choses hors délais et je n'ai pas eu l'impression qu'on leur a dit à un moment donné 'écoutez là vous respectez pas les délais' ».

« Je ne pense pas que le tribunal soit neutre, je ne le crois pas du tout, je pense qu'il y a des intérêts qui vont au-delà de l'administré. Honnêtement je suis convaincue que pour mon attente des congés bonifiés, quelque chose qui coûte énormément à l'État ... l'intérêt de l'administration c'est de les supprimer. Je pense que ça pèse dans la balance quand le tribunal juge, ouais, je suis convaincu que ça pèse, parce que, quoiqu'on puisse dire, le tribunal c'est aussi l'État, donc j'ai du mal à croire effectivement à l'impartialité des juges, je n'y crois pas trop ».

(Entretien n°2)

Le caractère étatique de la justice administrative nourrit, chez certains, l'impression d'une justice de connivence avec l'administration. Comme l'exprime cette trentenaire, responsable des achats dans une collectivité publique, « le tribunal administratif, c'est aussi l'Etat...donc je n'ai pas confiance en sa neutralité ». Pour cet ingénieur conseil en informatique, la disqualification professionnelle du tribunal va de pair avec son absence d'impartialité :

« Ben moi, j'ai rencontré ce que je craignais. C'est-à-dire des gens, je dirais, droits dans leurs bottes...d'accord, j'ai mal parlé, mais il a été assez répété que de toute façon c'était jugé sur dossier et que à partir du moment où ces messieurs n'ont pas le temps ou ne prennent pas le temps de lire, qu'est-ce qu'il y avait, il y avait 20 pages à lire pour avoir l'ensemble de l'information, manifestement c'était un dossier pipo.... »

Chez ce requérant, qui témoigne par ailleurs d'une assez bonne connaissance formelle de la procédure contentieuse, le fait que l'administration ne soit pas représentée à l'audience justifie de voir dans le commissaire du gouvernement un représentant du fisc :

« de toute façon, ayant déjà eu affaire, pour un autre problème, il y a très longtemps, au TA, j'en avais déjà tiré la conclusion que le commissaire du gouvernement est le représentant de l'administration...Il est favorable à la défense, ou à l'attaquant, puisqu'en réalité c'est l'administration qui [attaque]... Il est favorable aux attaquants [les requérants] quand manifestement c'est trop gros et que ça ne gênera pas l'administration, sinon il défendra l'administration »

(Entretien n°5)

²³D. GAXIE, « Les critiques profanes de la politique. Enchantements, désenchantement, réenchantements », in Briquet & Garraud (dir.), *Juger la politique*, Presses universitaires de rennes, 2001

Cette distance critique à l'égard de la justice est confortée par les méandres de sa procédure. Beaucoup manifestent ainsi leur incompréhension des délais.

« Cinq ans pour ça et il y a eu en tout et pour tout deux courts mémoires de l'administration, et trois mémoires...le mémoire initial, plus deux autres mémoires de notre part, donc ça veut dire cinq mémoires, cinq ans pour analyser le dossier de cinq mémoires... »

(Entretien n°5).

Cette surprise est acérée par le fait que le dépassement des délais de réponse par l'administration n'a aucune conséquence. Cet élément participe de la partialité reprochée au tribunal par cette directrice de crèche :

« Ca fait exactement trois ans, donc j'ai dû, à un moment donné, envoyer un courrier en recommandé pour demander où en était exactement la procédure et pourquoi, je sais pas, quand on demandait à la ville des pièces et qu'elle respectait pas les délais, y avait pas de sanction, là aussi, je ne comprends pas. J'ai respecté les délais, je considère que la ville de Paris n'a jamais respecté les délais, a toujours fait les choses hors délais et je n'ai pas eu l'impression qu'on leur a dit à un moment donné : Ecoutez, là, vous ne respectez pas les délais, on va juger sans attendre votre réponse »

(Entretien n°2)

Les efforts mis en œuvre depuis quelques années pour améliorer la communication entre les requérants et le tribunal ne paraissent pas avoir d'incidence sensible sur cette appréciation. Ainsi, en particulier, la possibilité pour les requérants de consulter l'état d'avancement de leur procédure sur Sagace, application recensant les divers actes de procédure effectués devant le tribunal et rendue accessible à distance grâce à un mot de passe délivré aux requérants lors du dépôt de leur dossier, est une source d'insatisfaction. Ceux qui ne sont pas à l'aise avec cette forme de communication éprouvent le besoin de conforter les renseignements qui y figurent :

« il n'y a plus rien d'écrit maintenant tout se fait par internet, on est obligé d'aller voir sur leur site pour avoir une information. Mais comme ils ne donnent pas beaucoup de détails j'ai quand même téléphoné pour savoir si mon dossier ne s'était pas perdu ou s'ils m'avaient écrit mais que je n'ai pas reçu la lettre... des fois mon courrier se retrouve chez mon voisin et comme maintenant il est souvent absent ça arrive que je retrouve une lettre un mois après... et puis finalement on m'a annoncé la date de mon audience et trois jours après j'ai reçu la convocation au courrier »

(Entretien n°3)

Et la pauvreté des éléments mentionnés par Sagace contraste avec la profusion d'informations disponibles sur internet. La directrice de crèche rend bien compte de cette insatisfaction :

«...donc suite à cette requête, j'ai reçu un courrier avec effectivement...avec un logi...enfin avec une adresse internet pour aller me connecter, me connecter plutôt et avec cette adresse j'avais un code, donc à chaque fois que je voulais savoir où en était la procédure, j'allais directement sur le site. Je pouvais aussi appeler le greffier mais alors, franchement, les rares fois où j'ai essayé, j'ai jamais réussi à l'avoir, alors je préfère aller sur le site et là, je trouve que c'est pas très bien expliqué, parce qu'on a une page, on vous met 'vous, le demandeur, le défendeur' et en gros où en est la procédure, moi je sais pas, on va dire, 'en cours'. Donc 'procédure en cours', mais en cours comment ? Ca fait quand même depuis 2006, on est en 2009, fin 2009, donc ça fait presque 3 ans ».

(Entretien n°2)

Parmi les requérants appartenant aux catégories dominantes, on retrouve l'appréciation d'une institution lointaine et technique. Mais ce qui était un obstacle pour les uns peut être regardé comme un atout pour les autres à l'instar de cette professeur agrégée :

« J'ai apprécié le fait que la procédure soit distante ; j'ai trouvé ça bien. J'ai trouvé reposant, reposant c'est peut être pas le bon mot, j'ai trouvé réconfortant que ce soit un univers hors influence, qu'il n'y ait pas de présence réelle. A aucun moment je n'ai ressenti le besoin de rencontrer les magistrats, je veux dire physiquement je ne connais pas mon avocat, et je n'éprouve de besoin... je veux dire voilà... je traite avec une compétence, et dans certaines circonstances, notamment des moments comme ça qui sont aussi consécutifs à des problématiques un peu délicates du point de vue du comportement avec les personnes... »

(Entretien n°6)

S'ils relèvent la durée de la procédure et reproduisent la classique dénonciation de la lenteur de la justice, celle-ci n'est pas ressentie trop durement. En témoignent ces requérants qui en viennent presque à oublier leur litige :

« mais c'était très long et je pensais que... enfin on avait même oublié... Cet été, on souhaitait relancer l'administration fiscale, parce qu'on n'avait aucune nouvelle depuis deux ans. Et puis c'est arrivé, ils nous ont appelés... »

(Entretien n°8)

Dans les entretiens, la perception du tribunal comme une instance distante, se traduit souvent, chez les enquêtés dépourvus de capital procédural, par un sentiment de défiance voire de rejet. Cette représentation se combine --et s'explique peut-être en partie- par des attentes très importantes à l'égard de la procédure juridictionnelle. Sans doute les requérants espèrent-ils obtenir gain de cause, mais ils voient également dans le tribunal une instance de reconnaissance et une voie pour rétablir un dialogue brisé avec l'administration.

B) Le tribunal, une instance de reconnaissance

Beaucoup de requérants attendent en effet du tribunal qu'il agisse en médiateur et aide à renouer la relation avec l'administration. Ainsi, l'ancien ingénieur commercial chinois reconnaît d'emblée ses torts (« la faute, c'est de mon côté ») et justifie le dépôt de son recours par le souci de connaître le montant exact de sa dette : « je veux payer mais sur des bases bien calculées ». Regrettant d'avoir eu à s'expliquer devant des fonctionnaires toujours différents, il se présente aussi devant le tribunal dans l'idée de pouvoir s'adresser à un seul interlocuteur capable de trancher son litige. Face à une administration souvent perçue comme « un monstre », « une espèce d'hydre » incapable de répondre aux requêtes particulières, le tribunal apparaît alors comme le seul moyen de se faire entendre.

De fait, plusieurs requérants disent avoir ressenti avec brutalité le refus du tribunal d'écouter la parole du proche --femme ou mari- qu'ils avaient choisi pour parler en leur nom. Cet ancien officier de police, parti à la retraite juste avant un passage d'échelon sans l'avoir su, exprime bien cette frustration :

« Oui, parce que je parle pas moi, je suis pas un parleur, donc je préférerais que ça soit elle, parce qu'elle a l'habitude, non seulement le tribunal administratif, elle a plus l'habitude... Moi, je suis toujours un peu gêné parce que je suis toujours près de dire une bêtise, alors que... je réfléchis pas non plus des fois, ça fait que... ça me titille un peu et je suis obligé de répondre... voilà donc c'est pour ça que j'aurais préféré que ça soit elle [ma femme] qui parle. Ben, c'est moi qui m'y suis mis, parce que le président a demandé que ce soit le plaignant qui parle de ce qu'il voulait »

(Entretien n°3)

Devant le tribunal, il s'agit en effet parfois davantage de montrer son désaccord que d'obtenir une satisfaction complète. Cet agent de la Ville de Paris qui entend obtenir une validation de ses acquis pendant la période de détachement syndical ne prétend pas à une reconnaissance inconditionnelle. Mais il attend du tribunal qu'il suggère des issues au conflit, en invitant l'administration à lui chercher un autre poste ou à lui faire passer un concours interne :

« - Qu'est-ce que vous attendiez du tribunal ?

- Ben qu'il nous départage, qu'il donne une position au moins sur le fait de cette loi-là, qu'à partir du moment où on peut prouver qu'on a un acquis, l'administration dans laquelle on travaille, ou la société dans laquelle on travaille, si elle est dans l'incapacité de pouvoir en faire la reconnaissance, qu'elle me dise de passer telle épreuve ou telle épreuve... Bon, je dis d'accord ; de toute façon, ça en fait partie, y a pas de problème. Mais si on n'en vient même pas là ! C'est plus ça qui me gêne. Je n'ai pas demandé à être reclassé demain en cadre A ou autre au sein de la Ville de Paris, la question, elle ne se pose même pas. Mais il y avait des choses qui étaient arrivées, on aurait pu, au lieu de me retrouver dans un atelier, peut-être j'aurais pu travailler soit dans un bureau, sur d'autres choses... En plus,

logiquement, il n'y avait même pas besoin d'argumenter mes acquis, ils les connaissaient parce qu'on avait travaillé souvent ensemble, remis des établissements en état... ».

(Entretien n°4)

Pour d'autres, il s'agit de placer l'administration face à ses contradictions. C'est le cas de cette directrice de crèche, qui a effectué une partie de sa scolarité en Guyane et qui s'est vue refuser des congés bonifiés par son employeur actuel, alors que le précédent les avait accordés :

« Sur les huit ans de scolarité obligatoire exigée, plus exactement sur les 10 ans exigés, je n'ai pas fait la totalité de mes années d'école en Guyane... Mais avant d'arriver à la ville de Paris, je travaillais à l'APHP [Assistance publique Hôpitaux de Paris], et à l'APHP avec le même dossier et les mêmes critères, on m'avait accordé les mêmes congés... Voilà pourquoi je trouve que c'est pas très clair, c'est des interprétations qui sont laissées à la discrétion des ministères, des collectivités, et du coup ben nous, dans tout ça... ».

Elle attend beaucoup plus du tribunal que de pouvoir bénéficier des congés bonifiés. Elle espère une réponse claire et définitive sur l'identité qu'entend lui assigner l'administration. Et, de fait, l'instance lui a apporté une satisfaction, même si, par ailleurs, elle lui a donné tort :

« Je savais que je n'aurai pas gain de cause, parce que... je l'ai toujours su à vrai dire. Je l'ai toujours su, c'est-à-dire que, comme je l'ai dit au début : aujourd'hui je voulais qu'on me dise je suis domienne ou métropolitaine... Je ne peux pas être à l'APHP domienne et à la ville de Paris métropolitaine, donc j'ai demandé à la justice de trancher.

Pour moi la justice vient juste de me dire que je suis considérée comme une métropolitaine... c'est ça aussi l'intérêt pour moi ; en soi, c'est pas forcément d'avoir raison à tout prix, mais c'est au moins qu'on me dise concrètement aujourd'hui si on me considère au niveau administratif comme une guyanaise ou comme une métropolitaine, et si je suis métropolitaine très bien, y a pas de problème. Demain je partirais travailler aux Antilles, je considérerai que j'ai droit dans ce cas là aux congés bonifiés dans l'autre sens ».

(Entretien n°2)

Mais de telles attentes, qui dépassent largement le strict cadre juridique, sont source de déceptions lorsque s'achève la procédure et que le tribunal n'y a absolument pas répondu. Ainsi pour ce contribuable pour lequel la saisine du tribunal apparaissait comme un ultime recours pour discuter et transiger :

« On va faire appel parce qu'on n'est pas d'accord avec la décision du tribunal. Et puis après, on va bien être obligé de se mettre autour d'une table et il va bien falloir discuter et qu'on trouve un accord ».

(Entretien n° 12)

Ce type de désillusion se rencontre également chez des requérants beaucoup mieux dotés en capital social mais elle se manifeste différemment. Ce directeur du développement dans une grande multinationale informatique espérait également qu'après avoir été écouté par le tribunal « il y aurait une possibilité de transaction ou une ouverture ». Il se montre très déçu de magistrats qui « un n'ont pas de doutes, qui n'ont apparemment que des certitudes et puis qui récitent le Coran quoi...ou la Bible, peu importe quoi », sans rechercher « l'esprit du texte ». Cette antinomie entre l'attente d'une interprétation souple de la loi et la rigidité que lui oppose le tribunal s'exprime alors par une posture surplombante à l'égard de la justice :

« J'ai été écouté mais je n'ai pas été entendu, et donc si c'est pour uniquement payer des fonctionnaires et des juges, aussi brillants soient-ils, pour écouter poliment quelqu'un et systématiquement débouter, ça sert à rien, qu'on supprime.... Parce que si c'est pour donner au citoyen une possibilité d'appel tout à fait théorique pour que finalement ça se termine par 100% de rejets, on est dans une république bananière là, ça sert à rien. L'État perd de l'argent, moi je perds du temps, alors bon ça entretient des juges c'est très bien, surtout dans ces périodes de problèmes d'emplois mais bon, je pense que c'est quand même pas l'idée... »

(Entretien n°10)

La désillusion prend ici la forme d'un réquisitoire contre l'institution judiciaire, et plus généralement contre l'ensemble de la fonction publique. La particularité de cette réaction est

de rendre visible la conversion d'une expérience singulière et personnelle en enseignement politique.

L'enquête quantitative et qualitative menée sur les requérants auprès du tribunal administratif de Paris met en lumière les très grandes variations dans les modes de transformation d'un mécontentement en litige juridictionnel. La sur-représentation des classes moyennes et supérieures parmi la population des requérants montre bien que l'apparente facilité d'accès au tribunal administratif n'empêche pas d'importants effets de sélection qui sont aussi, mais pas seulement, des effets d'auto-sélection. Et ces mécanismes continuent à produire leurs effets, passé le seuil du tribunal. Même socialement sélectionnés, les requérants n'abordent pas de manière uniforme l'instance juridictionnelle : l'effet de l'appartenance sociale se trouve même redoublée lorsqu'il s'agit de faire appel – ou non – à un professionnel du droit.

Cette compréhension différenciée de l'échange juridictionnel met en jeu les représentations que se font les requérants du tribunal et de sa procédure. Son caractère lointain et sa « froideur » peuvent être regardés comme des garanties d'un traitement objectif pour ceux qui maîtrisent ses codes ; ils sont au contraire perçus négativement par ceux qui sont dépourvus de capital procédural, qu'ils aient ou non obtenu gain de cause. La saisine du tribunal n'a en effet souvent pas pour seul objectif de gagner son litige. Pour beaucoup, il s'agit également de renouer un dialogue avec l'administration dont les raisons paraissent obscures ou inéquitables. Or, dans la plupart des cas, la règle de droit que le tribunal administratif oppose à cette demande ne suffit pas à les satisfaire.

A l'issue de cette enquête, quelques pistes de réflexion peuvent être suggérées.

En premier lieu, se donner les moyens de connaître les usagers des tribunaux administratifs.

L'absence d'appareil statistique interdit de connaître, en temps réel, les usagers du tribunal administratif. Cette ignorance fait obstacle à toute mesure des conditions d'accès au prétoire comme à la prise en compte la disparité des usagers de la justice administrative. Elle empêche également une compréhension éclairée des flux et, partant, l'imagination de méthodes pour endiguer ou, au contraire, favoriser les saisines du tribunal. Le développement des télé-procédures pourrait être l'occasion de doter la justice administrative d'une conscience de ses usagers. Il suffirait pour cela d'introduire dans le formulaire de saisine quelques champs de renseignements socio-démographiques, tels que le nom, la date de naissance, la profession et le recours ou non à un professionnel du droit. Ces éléments, qui ne seraient pas requis à peine de nullité pour ne pas créer une contrainte supplémentaire et qui ne seraient pas communiqués à la formation de jugement pour éviter de perturber éventuellement leur neutralité, pourraient enfin nourrir des études statistiques d'ampleur.

En deuxième lieu, diffuser davantage la statistique de l'activité des tribunaux administratifs.

Lorsqu'on les interroge, les requérants stigmatisent souvent l'inanité d'un tribunal qui ne sanctionne jamais l'administration. Comme on l'a vu, les statistiques ne corroborent pas cette appréciation. Mais, pour certains usagers, l'invisibilité des conditions réelles d'activité du tribunal administratif renforce le fantasme d'une justice opaque et partisane. Donner une information sur les taux de succès, en les croisant avec des variables reflétant les propriétés socio-économiques des requérants, permettrait également de dissiper l'illusion qui résulte souvent de la grande facilité d'accès au tribunal. Les entretiens montrent en effet que bien des requérants ne réalisent qu'à l'issue de la procédure le gain qu'aurait pu représenter l'adjonction d'un professionnel du droit.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LE RECOURS A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE. PRATIQUES DES USAGERS ET USAGES DES INSTITUTIONS.....1

- I. Des requérants procéduriers ?.....5*
- II. Les pratiques de l'administration et l'évolution du contentieux 13*

PREMIERE PARTIE : LES USAGERS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CERGY-PONTOISE23

- I. Un requérant-type ?.....24*
- II. Des chemins vers le tribunal administratif.....35*

DEUXIEME PARTIE : LA « JUDICIARISATION » DE L'IMMIGRATION..... 51

- I. Le contentieux des étrangers.....52*
- II. Les pratiques préfectorales : une source de contentieux ?.....63*
- III. Les intermédiaires du droit.....71*
- IV. La transformation des rapports entre l'Etat et les intermédiaires du droit.....88*

TROISIEME PARTIE : L'ENTONNOIR DU CONTENTIEUX FISCAL..... 117

- I. Les métamorphoses du rapport à l'impôt.....121*
- II. L'évolution des formes de contestation du pouvoir de l'administration fiscale... ..132*
- III. Du litige au recours : conditions sociales d'accès au tribunal administratif.... 139*

QUATRIEME PARTIE : TRANSFORMATIONS DE L'ADMINISTRATION ET DES USAGES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF. LE CONTENTIEUX EN MATIÈRE DE LOGEMENT..... 167

- I. Une énigme : l'origine de l'explosion des recours en matière de logement 172*
- II. Le contentieux 'particulier' en matière de logement 181*
- III. Le contentieux institutionnel en matière de logement 202*

BIBLIOGRAPHIE 237

TABLE DES MATIERES 240

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention n°04.15).

Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Le recours à la justice administrative

Pratiques des usagers et usages des institutions

(A. Spire, K. Weidenfeld)

Depuis le début des années 1980, la sociologie du droit s'est enrichie de nombreux travaux portant sur les professionnels de la justice¹ ; en revanche, les études sur les relations que les profanes entretiennent avec le droit et des institutions qui s'y rattachent restent rares. En particulier, les conditions d'accès à la justice administrative sont largement méconnues², alors même que depuis quelques années, le nombre d'usagers y faisant appel n'a cessé de croître³.

L'augmentation tendancielle du nombre de saisines de la justice administrative peut être regardée comme une illustration – parmi d'autres - d'une « judiciarisation » des rapports sociaux ; la substitution, dans bien des sphères, d'un traitement juridique ou judiciaire à un autre mode de régulation sociale a été souvent relevée⁴. Mais la progression des recours à la justice administrative peut également être envisagée à l'aune des évolutions spécifiques du droit administratif : les fonctionnaires des principales administrations concernées l'interprètent ainsi comme une conséquence de la levée de certaines « barrières » à la saisine du tribunal administratif, qu'elles soient financières ou juridiques. Dans un grand nombre de cas, il leur incombe en effet d'informer les usagers de la possibilité de saisir le tribunal si ces derniers s'estiment lésés ; ils peuvent ensuite demander l'arbitrage du juge sans avoir nécessairement recours à un avocat et sans engager de frais⁵.

¹Sur ce renouveau scientifique, Terence C. Halliday, « The Politics of Lawyers: An Emerging Agenda », *Law & Social Inquiry*, Vol. 24, No. 4. (Autumn, 1999), pp. 1007-1011.

²Ne peuvent être relevés que deux articles : J. Du Bois de Gaudusson, B. Lacroix, L. Mounier, A. Villetorte, « Les utilisateurs des tribunaux administratifs », *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, éd. CNRS, 1986, p. 131 et s. ; H. Blais, « Compte-rendu d'une enquête auprès des justiciables », in *Les transformations de la justice administrative*, Economica, 1995, p. 89 et s.

³Rappelons seulement que le nombre total d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs, qui était voisin de 20.000 au début des années soixante-dix, a doublé tous les dix à douze ans, pour dépasser la barre de 160.000 en 2004. Ce phénomène appelle l'institution à situer cette problématique en termes de gestion, cf. P. Fombeur, Quelques considérations de gestion en matière contentieuse, *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007, p. 349 et s.

⁴Sur cette question, cf. parmi de nombreux autres travaux, J. Commaille, L. Dumoulin et C. Robert (dir.), *La judiciarisation du politique. Leçons scientifiques*, LGDJ-MSH, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2000 ; J.-P. Jean, « La judiciarisation des questions de société », *Après-demain*, 398, oct-nov 1997, p. 21.

⁵Supprimé par la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice, le droit de timbre, perçu lors de l'introduction de toute requête et la production de tout mémoire devant les juridictions administratives, a été partiellement réintroduit par la loi du 30 décembre 1993. L'ordonnance du 22 décembre 2003 a abrogé l'exigence d'un timbre fiscal de 15 euros pour chaque requête enregistrée. Plus encore que cette absence de taxe, la gratuité de la justice administrative tient à l'application concrète de l'article L 761-1 du code justice

Pourtant, en dépit de cette apparente facilité d'accès à la justice administrative, on ne peut que constater que les usagers mécontents sont loin d'y recourir systématiquement. L'issue contentieuse d'un conflit est en effet le résultat d'une sélection, qui fonctionne à la manière d'un « entonnoir »⁶.

A cet égard, le présent rapport entend expliciter les conditions sociales très particulières qui, d'une matière à l'autre, conduisent des usagers à saisir (ou à ne pas saisir) la justice administrative. Pour formuler cette question de façon plus sociologique, il s'agit de se demander quels sont les faits sociaux susceptibles d'expliquer la transformation des litiges avec l'administration en plaintes adressées à l'instance juridictionnelle. Dans cette perspective, on se propose de considérer chaque recours adressé au juge comme le produit d'une pratique ayant causé du tort et d'une compétence à transformer ce préjudice en contentieux administratif, sans perdre de vue que l'évolution des pratiques de l'administration peut également contribuer à accentuer – voire parfois à générer – un tel processus. Les usages sociaux de la justice administrative doivent en effet se comprendre à l'aune des propriétés sociales des administrés qui sont à leur origine, mais aussi des configurations institutionnelles de chaque administration. Pour restituer la très grande variété des réalités empiriques, bureaucratiques et juridiques que ce contentieux recouvre, les investigations ont été menées dans le ressort de plusieurs juridictions et dans plusieurs domaines.

D'un point de vue géographique, la coopération entre le département de sciences sociales de l'École Normale Supérieure, l'Université de Cergy-Pontoise et le Centre d'Études et de Recherches administratives politiques et sociales (basé à l'Université de Lille 2) nous a logiquement conduit à retenir comme terrains d'investigation les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Lille.

Pour appréhender la diversité du contentieux administratif, trois matières ont été privilégiées : les litiges liés à l'immigration⁷ (refus de titres de séjour et reconduite à la frontière), ceux relatifs à la fiscalité⁸ (essentiellement des personnes physiques) et ceux concernant les dispositifs d'aide au logement⁹. Le choix des deux premières matières se justifiait par leur importance quantitative et leur progression dissymétrique. Dans les dernières

administrative, qui permet au juge d'accorder à la partie gagnante le remboursement des frais engagés pour défendre sa cause : l'administration ne sollicitant presque jamais son bénéfice, les requérants ne s'exposent à aucun risque de condamnation.

⁶Sur cette problématique, voir E. Blankenburg, « La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice », *Droit et Société*, 2004, p. 691 et s.

⁷Voir chapitre 2.

⁸Voir chapitre 3.

⁹Voir chapitre 4.

années, les contentieux « étrangers » et « fiscal » représentent en effet respectivement environ 26% et 14% du total des entrées en données nettes devant les tribunaux administratifs¹⁰. Mais leurs évolutions sont disparates : tandis que l'un a connu une forte augmentation au cours des dernières années, le deuxième connaît une baisse tendancielle. Le contentieux « logement » est beaucoup plus marginal d'un point de vue quantitatif, avec seulement 6271 requêtes enregistrées en 2004 (soit 4,2% du total). Son étude se justifie toutefois à plusieurs égards. Sa forte progression au cours des dernières années et son relatif tarissement dans la période la plus récente¹¹, en font un lieu d'observation privilégié des mécanismes de croissance et de régression du contentieux. L'importance particulière de ce contentieux au sein du tribunal administratif de Lille (près de 18% de ce contentieux en 2004, contre 4% au niveau national et 2% à Cergy) offre en outre la possibilité d'adopter une démarche synchronique pour appréhender les causes de cette différenciation relative.

La méthodologie de l'enquête a été adaptée à chacun de ces contentieux. Ainsi, pour explorer le contentieux des étrangers, plusieurs enquêtes ethnographiques ont été réalisées par des équipes d'étudiants dans les préfectures de Bobigny, de Lille et d'Arras. Cette investigation a été complétée par des campagnes d'entretiens menées auprès d'avocats et d'associations intervenant dans le ressort des trois départements. Des requérants, dont l'affaire avait été audiencée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, ont également été rencontrés.

L'étude du contentieux fiscal –qui a été essentiellement centrée sur la fiscalité des particuliers- a conduit à enquêter dans plusieurs centres des impôts, des deux côtés du guichet. Afin de comprendre le processus conduisant du litige au recours, notre regard s'est porté sur les perceptions des usagers mais aussi sur les pratiques des agents de l'administration en amont du contentieux.

L'analyse du contentieux sur le logement a nécessité un protocole d'enquête un peu différent : le faible nombre relatif de ces litiges, joint à la position de demandeur qu'occupent souvent les institutions (essentiellement, les Caisses d'Allocations familiales), a rendu plus difficile l'accès aux usagers concernés par ces affaires. L'étude sérielle des jugements rendus en la matière par les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Lille a permis de formuler certaines hypothèses, qui ont ensuite été testées et approfondies à l'occasion d'entretiens et de stages d'observation auprès des diverses institutions impliquées.

¹⁰Rapport annuel sur l'activité et la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 2004, tableau n°4, p. 37. La proportion est sensiblement la même en 2005 (cf. Rapport 2005, p. 37).

¹¹5.626 requêtes (soit 3,58%) ont été enregistrées en 2005 (*ibid.*).

A travers ces contentieux, trois administrations très différentes, trois types de publics sociologiquement très variés et trois processus de saisine du tribunal distincts ont pu être appréhendés. Néanmoins, pour disposer d'un aperçu plus global sur les usagers de la justice administrative¹², une enquête par questionnaires a été réalisée, principalement au tribunal administratif de Cergy¹³. Pendant plusieurs mois, des enquêteurs ont systématiquement proposé un questionnaire composé de dix questions aux requérants présents aux audiences collégiales, en situation de face à face. Cette méthodologie conduit bien sûr à un biais d'échantillonnage : tous les requérants n'assistent pas au jugement de leur affaire. Un procédé alternatif aurait pu consister, comme dans le cas de l'enquête menée auprès des usagers du tribunal administratif de Grenoble, à joindre le questionnaire à un acte d'instruction. En dépit de son imperfection, la première méthode a néanmoins paru préférable pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'envoi d'un questionnaire par courrier suppose une mobilisation du greffe. En deuxième lieu, pour rendre possible un traitement statistique, un taux de retour des questionnaires très important doit être obtenu ; ainsi, les requérants n'ayant pas répondu auraient dû être relancés, ce qui rendait problématique la réalisation de l'enquête dans un bref délai, dès lors que le questionnaire était joint aux actes d'instruction. Enfin, la présence du questionnaire dans un courrier émanant du tribunal et son auto-administration par le requérant pouvaient laisser craindre des réponses biaisées dont l'exploitation serait hasardeuse. Les questionnaires recueillis ne peuvent donc prétendre décrire la population des requérants dans son ensemble ; néanmoins, notre échantillon apporte des informations sur une partie de la population des justiciables et permet surtout de souligner des relations entre différentes variables.

Ces investigations apportent des éléments de réponse sur les conditions sociales qui conduisent, ou non, les administrés à formuler leurs problèmes en termes juridiques et à leur donner une issue contentieuse (I). Mais elles mettent surtout en lumière les multiples manières dont l'administration participe à la transformation, ou à la non-transformation, d'un litige en recours (II).

¹²Voir chapitre 1.

¹³Des questionnaires ont également été passés au tribunal administratif de Lille. Si les réponses recueillies étaient, en raison d'une fréquentation très limitée des audiences, en trop faible nombre pour permettre une exploitation statistique, elles ont néanmoins permis de réaliser, par la suite, des entretiens approfondis avec des requérants.

I. Des requérants procéduriers ?

Si les requérants ne ressemblent pas à la population générale, ils ne se recrutent pas seulement, ni même principalement, parmi les catégories les plus favorisées. Le recours apparaît en effet moins comme le produit de qualités sociales propres que comme le fruit d'une rencontre avec divers intermédiaires, capables de révéler la dimension juridique d'un conflit. Il semble que les aptitudes personnelles des requérants au droit aient principalement une incidence sur leur appréciation de la justice : l'incompréhension, voire le ressentiment, à l'égard de celle-ci paraissent en effet augmenter avec la difficulté à formuler un problème en termes juridiques.

A. Un public diversifié mais particulier

L'enquête réalisée par questionnaires auprès des justiciables rencontrés au tribunal administratif de Cergy-Pontoise révèle la très grande diversité des populations concernées. Les personnes interrogées recouvrent presque tout l'éventail des possibles en termes d'âge, de sexe, de nationalité, de diplôme, de qualifications juridiques ou de catégorie socio-professionnelle. Pour autant, la population des requérants interrogés ne ressemble pas à celle d'Ile-de-France en général. Comme on pouvait s'y attendre, les étrangers impliqués dans les contentieux relatifs au séjour forment une population assez différente de celle des autres requérants venus pour tous les autres contentieux. Outre la nationalité, leur relative jeunesse, leur moindre niveau de diplôme et d'activité professionnelle et leur plus forte résidence en Seine-Saint-Denis que dans le Val d'Oise distinguent les requérants « séjour ». Ceux qui ont déclaré une activité professionnelle sont principalement des ouvriers (19%). Cette catégorie ne représente que 11% des requérants « hors séjour » (ce qui est toutefois déjà plus que la moyenne régionale : 9%), qui se recrutent parmi les professions intermédiaires (21%), les cadres et professions intellectuelles supérieures (20%) et les employés (14%) - ce qui correspond à peu près au poids de ces catégories dans la population locale. En revanche, on observe une proportion d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise (10%) nettement supérieure à celle de la population d'Ile-de-France (2,9%) ; cette sur-représentation pourrait traduire le rapport de défiance à l'égard de l'Etat en général et de l'administration en particulier que le statut d' « indépendant » paraît rendre propice¹⁴.

Mais malgré ces différences, certaines caractéristiques communes à l'ensemble des requérants interrogés doivent être soulignées : une prépondérance masculine, la faible

présence de personnes de plus de 60 ans et une sur-représentation des personnes sans activité professionnelle. Ce dernier point mérite d'être confirmé, mais il recouvre le constat effectué dans le cadre d'enquêtes menées en Allemagne qui ont montré que les groupes ayant le plus affaire à la justice sont non seulement les couches sociales les plus élevées mais aussi les couches sociales les plus basses¹⁵.

B. Des intermédiaires du droit essentiels mais inégalement répartis

On pourrait penser que la capacité des usagers à réagir à ce qu'ils perçoivent comme des décisions injustes de l'administration dépend essentiellement de leur capital scolaire et économique, ou encore de leur maîtrise des règles juridiques et bureaucratiques. Les observations recueillies ne permettent pourtant pas d'étayer cette conclusion. Dans une perspective diachronique, le travail réalisé par Aubusson de Cavarlay et son équipe¹⁶ a montré la difficulté de lier l'augmentation du contentieux aux indicateurs classiques concernant la population. L'analyse statistique des questionnaires passés auprès des usagers du tribunal administratif de Cergy-Pontoise va dans le même sens : les caractéristiques socio-démographiques des justiciables ne paraissent pas aptes à rendre compte des recours et de leurs modalités.

En revanche, l'enquête ethnographique menée dans les différentes branches du contentieux montre que les réseaux sociaux susceptibles de relayer la plainte jouent un rôle déterminant dans la formation de la requête. Des « intermédiaires du droit » s'emploient en effet à convertir des différends en requêtes constituées juridiquement, c'est-à-dire formulées de manière à audibles dans le cadre de la saisine du tribunal administratif. Ce rôle de médiation vers la mobilisation du droit est assuré aussi bien par des structures *a priori* profanes (telles que les associations) que par des juristes professionnels (tels les avocats).

1. Les associations et les travailleurs sociaux

D'après l'enquête par questionnaires, un peu plus de 15% des requérants interrogés ont été aidés par une association dans la formation de leur recours. Cette proportion dissimule néanmoins d'importantes différences selon la nature du contentieux : dans les litiges autres que ceux du séjour, cette intervention n'est mentionnée que par 8% des requérants, alors que 20% des demandeurs de titres de séjour en font état.

¹⁴Cf. N. Mayer, *La Boutique contre la gauche*, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, Paris, 1986 ; voir aussi A. Birnbaum, *Le peuple et les gros. Histoire d'un mythe*, Paris, 1979.

¹⁵E. Blankenburg, *Rechtsohnmacht und Anspruchsbewusstsein – zwei Elemente im Rechtsbewusstsein des sogenannten postmateriellen Generation* », *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1984, p. 281-291.

Dans le domaine fiscal, les intermédiaires du droit, autres que les professionnels (avocats, comptables ou notaires), sont quasiment absents.

Il est relativement rare que les assistantes sociales interviennent aux côtés des contribuables et lorsqu'elles le font, c'est le plus souvent pour demander des mesures gracieuses pour des ménages ou des personnes isolées en situation de très grande fragilité économique. Leur action se manifeste essentiellement par la rédaction et l'envoi de courriers demandant des mesures d'indulgence mais jamais par des démarches contentieuses contestant la légalité de tel ou tel impôt. Habités à trouver des solutions qui impliquent d'autres partenaires institutionnels, les travailleurs sociaux s'identifient davantage à une culture professionnelle de la conciliation - plutôt que du litige - avec les administrations auxquelles ils s'adressent ; de plus, ils n'ont pas nécessairement les compétences pour reformuler une plainte en termes juridiques. Lorsqu'ils sont confrontés à une situation qu'ils estiment inextricable ou injuste, ils privilégient donc la demande gracieuse et n'orientent que très exceptionnellement les usagers des services sociaux vers une procédure contentieuse dont ils ne maîtrisent pas les codes et les formalités.

Dans une matière aussi technique et ardue que la fiscalité, la présence d'associations serait cruciale pour garantir l'accès au droit des populations défavorisées. Certes, il existe des associations de défense des contribuables, mais celles-ci se consacrent essentiellement à la diffusion d'une phraséologie anti-Etat et non à l'accompagnement des personnes dans leurs démarches. Le rôle joué par des structures, telle la Confédération nationale du logement, dans la diffusion des recours tendant à faire juger que le recouvrement conjoint de la redevance audiovisuelle et de la taxe d'habitation, prévu par la loi de finances pour 2005, générerait une double imposition témoigne de la place que les associations pourraient occuper. Mais de tels exemples restent exceptionnels et circonscrits à des questions d'ordre général.

Cette quasi-absence de structure associative susceptible de jouer le rôle d'intermédiaire du droit en matière fiscale mérite d'être soulignée, surtout si on la compare aux réseaux de défense des droits des étrangers (voir *infra*). Une telle singularité tient tout d'abord au fait que les questions fiscales sont considérées dans les associations généralistes comme ardues et subsidiaires. Mais les pouvoirs publics ont également leur part de responsabilité dans l'absence d'instances mandatées pour représenter les intérêts des contribuables alors qu'il en existe pour les entreprises. En l'absence de structures associatives susceptibles de les épauler, beaucoup de contribuables s'en remettent aux conseils des agents

¹⁶Cf. B. Aubusson de Cavarlay, M.-D. Barré et M. Zimolag, *Analyse statistique de la demande enregistrée par*

de l'administration fiscale qui, dans bien des cas, doivent à la fois les aider à formuler le litige et en décider l'issue.

La situation dans le contentieux de l'immigration est tout à fait différente. La frontière entre le social et le juridique est beaucoup plus poreuse : les travailleurs sociaux sont souvent les premiers sollicités par le public des étrangers en situation irrégulière et ce sont eux qui orientent vers les associations spécialisées dans « l'accès au droit ».

Nombre d'associations (comme la Cimade, la Ligue des droits de l'Homme ou la Fédération des associations de travailleurs immigrés) se sont en effet progressivement spécialisées dans une défense juridique des étrangers en situation irrégulière et cette forme de mobilisation par le droit a beaucoup contribué à augmenter le nombre de recours déposés au tribunal administratif. Il est bientôt devenu impératif pour les membres de ces associations souhaitant s'investir dans les permanences de conseil et de soutien aux migrants, de suivre une formation juridique sur le droit des étrangers. Dans le contexte particulier de la rétention précédant la reconduite à la frontière, la mobilisation des différentes voies contentieuses permet aux permanents de la Cimade d'investir autant d'espaces de lutte potentielle face aux administrations. Le recours étant suspensif de toute mise en œuvre de la reconduite tant que le juge n'a pas définitivement statué, il constitue une ressource décisive¹⁷. Le « suivi » juridique se prolonge ensuite dans l'assistance fournie au retenu pour rassembler preuves et documents à l'appui de sa requête. Cette conversion à une logique juridique a d'abord concerné les instances parisiennes mais elle s'est ensuite diffusée, dans une période relativement récente, aux représentations régionales. Parallèlement, les collectifs de sans-papiers apparus depuis 1996 ont également été directement impliqués dans ce processus de juridicisation des rapports entre l'Etat et les étrangers. Dans ces structures, la frontière entre l'amateur éclairé et le professionnel est floue : ils interviennent dans des contextes très comparables et ont parfois des compétences en droit équivalentes. Certains militants associatifs, à l'instar de ceux qui interviennent pour le compte de la Cimade en rétention, maîtrisent parfaitement les règles nécessaires pour répondre aux demandes des étrangers, tandis que des avocats polyvalents peuvent avoir des connaissances plus limitées lorsqu'elles ne sont pas étayées par une pratique régulière. Un processus de rapprochement entre activité profane et travail professionnel en matière d'accompagnement des étrangers peut ainsi être constaté. Bénévoles ou salariées, formées ou non au droit, les personnes qui accompagnent les étrangers sont de

les tribunaux administratifs (1999-2004), CESDIP, Novembre 2005.

¹⁷Ces remarques peuvent sans doute également s'appliquer à la nouvelle procédure de recours contre les Obligations de Quitter le Territoire Français.

plus en plus amenées sur le terrain du droit. On retrouve là une figure de la juridicisation du travail social qui est à l'œuvre dans bien d'autres secteurs¹⁸. Inversement, on peut noter aussi une importance croissante de la dimension sociale dans le travail du juriste : d'une part, dans le cadre de la montée en puissance de « l'accès au droit », des juristes sont présents dans le champ de l'action sociale. D'autre part, les juristes militants de la cause des sans-papiers mêlent dans leur prise en charge des étrangers des questions juridiques et sociales. Pendant les permanences juridiques des associations, ils donnent des informations sur des recours mais aussi sur les possibilités d'accès à des aides sociales (principalement l'Aide Médicale d'Etat) ou plus largement à une forme de citoyenneté sociale (on explique par exemple comment ouvrir un compte en banque quand on est « sans papiers ») : la prise en charge est globale et pas seulement juridique. D'ailleurs le public des permanences juridiques a bien compris le caractère polyvalent de l'aide prodiguée : on vient « consulter » à propos de titres de séjour mais aussi pour préparer une procédure de regroupement familial ou quand une naturalisation a été refusée.

La conversion des associations d'aide aux étrangers à de nouvelles formes de mobilisations par le droit ne signifie pas qu'elles préconisent systématiquement le recours juridique, loin de là. Dans bien des cas, les intermédiaires rencontrés découragent les demandes de régularisation qu'ils savent condamnées à un refus et conseillent à ceux qui ne remplissent pas les critères pour obtenir un titre de séjour de « garder l'anonymat ». On est loin d'un rapport purement mécanique à la formation de recours : ceux-ci peuvent être indirectement évités par l'absence de démarches auprès de l'administration. En rétention, les recours contentieux effectués par les intervenants Cimade ne représentent que 11 % des APRF visant l'ensemble des retenus (soit 2 364 recours pour 20 571 retenus). Le recours gracieux – encore plus minoritaire – peut parfois constituer une voie d'action intermédiaire. Mais dans la majorité des cas, la situation évoquée par l'étranger ne renvoie à aucune protection légale et ne débouche sur aucune action, ni gracieuse, ni contentieuse. Les militants des autres associations ou des collectifs peuvent aussi être amenés à privilégier le recours gracieux, facilité parfois par les relations personnelles qu'ils entretiennent avec les employés de préfecture du département. Mais s'il permet de continuer à entretenir un dialogue avec la préfecture, il est le plus souvent sans aucun effet.

La réduction constante du champ couvert par les « catégories protégées » du CESEDA, alliée à l'exigence procédurale de la preuve, rend toujours plus difficile la mise en œuvre de

¹⁸Voir p.ex. J. Faget, *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, 1992 ; D. Serre, La « judiciarisation »

l'assistance juridique face à la diversité, et souvent à la précarité des parcours individuels des étrangers. L'intervention des associations tend ainsi à s'inscrire toujours plus dans l'économie de la politique migratoire, en contribuant finalement à redistribuer les « flux » d'étrangers entre différents dispositifs parmi lesquels le tribunal administratif occupe une place privilégiée mais pas exclusive.

Par ailleurs, si les associations et collectifs gèrent une bonne partie des recours, ils renvoient également vers des avocats qu'ils connaissent ou qui appartiennent aux réseaux dans lesquels ils militent.

2. *Les avocats*

L'enquête par questionnaires menée auprès des requérants rencontrés au tribunal administratif de Cergy-Pontoise révèle que plus de la moitié d'entre eux (52 %) ont été aidés par un avocat. Mais là encore, on constate de grandes disparités selon la nature du contentieux : dans les affaires relatives à l'immigration, ils sont 65% à se déclarer aidés par un avocat, alors que les autres requérants ne sont que 30 % dans ce cas-là. Pour ces derniers, le choix de se présenter seul ou avec un conseil n'est pas fortuit : plus le capital scolaire et surtout les compétences juridiques sont élevées, moins le ministère d'avocat est fréquent ; en revanche, ceux qui se sont fait assister d'un avocat ont obtenu le concours d'au moins un autre intermédiaire, ce qui laisse penser qu'une telle démarche nécessite la mobilisation de réseaux. L'enquête qualitative permet d'être plus précis quant au rôle que les avocats peuvent jouer dans la formation et le développement des litiges.

Dans le domaine fiscal, la présence d'un avocat dépend bien souvent du montant du litige. En fiscalité des entreprises, les contribuables y font presque systématiquement appel et peuvent donc également le solliciter pour les aider à remplir leur déclaration de revenu ou celle de leur proches, et éventuellement contester le pouvoir de l'administration fiscale. Mais en fiscalité des particuliers, hormis quelques catégories très favorisées d'utilisateurs, les contribuables sont assez rarement accompagnés dans le cadre de leur recours par un avocat fiscaliste, surtout lorsqu'il s'agit de fiscalité locale ou de faibles litiges relatifs à l'impôt sur le revenu.

En revanche, les avocats sont beaucoup plus nombreux et beaucoup plus accessibles pour accompagner des litiges relatifs à l'immigration. Le lien entre cause judiciaire et cause

politique, considéré comme un postulat par les théoriciens du *cause lawyering*¹⁹, mérite pourtant d'être fortement nuancé pour deux séries de raisons : tout d'abord, les avocats spécialisés en droit des étrangers inscrivent leur activité dans une démarche lucrative qui peut selon les cas les éloigner plus ou moins de la « cause » de la défense des droits des étrangers. De plus, la nécessité de trouver de nouveaux clients les place parfois en concurrence directe avec les associations sur le marché de l'accès à la justice administrative. L'enquête menée auprès d'avocats des barreaux de Lille et de Bobigny a permis de dégager trois types de pratiques non exclusives du contentieux des étrangers : le droit des étrangers peut se concevoir comme une « cause politique » à défendre, comme une manière de consacrer un peu de son temps à une activité « altruiste », « humanitaire », autrement dit en l'exerçant de façon résiduelle, et enfin comme une activité lucrative, indépendamment de toute considération politique ou morale. L'importance prise par le contentieux des étrangers au sein du champ juridique donne donc lieu à une très grande variété de pratiques de la part des avocats. Pour pallier cette hétérogénéité, plusieurs barreaux ont mis en place des « permanences » visant à organiser de façon collective la défense des étrangers en instance d'éloignement. Cette organisation permet aux avocats qui en ont la charge de gérer eux-mêmes la répartition des dossiers et d'écartier de la pratique du contentieux les professionnels peu scrupuleux ainsi que la plupart des intermédiaires profanes.

C. Un accès au tribunal aisé mais un accès au droit incertain

Comme on l'a dit, l'accès au tribunal n'est pas réservé à une catégorie socio-économique déterminée. Néanmoins, l'enquête qualitative laisse supposer qu'une fois le recours enregistré auprès du greffe, des différences considérables de compréhension et d'usage de la justice administrative se font jour.

En effet, l'institution de la justice administrative fonctionne dans une certaine mesure comme un trompe-l'œil, dans le sens où l'accès au tribunal ne signifie pas pour autant la garantie d'un véritable accès au droit. Le dépôt d'une requête semble à la portée de tous les usagers de l'administration, quels que soient leurs ressources ou leur profil sociologique mais cette très large ouverture masque de profondes inégalités dans la compréhension de la procédure et les différents usages qui peuvent être faits du tribunal.

¹⁹Cf. Austin Sarat, Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering. Political Commitment and Professional Responsibilities*, New York, Oxford University Press, 1998 ; Austin Sarat, Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, New York, Oxford University Press, 2001.

Parmi les étrangers qui se rendent à l'audience, par exemple, beaucoup distinguent mal l'étape du recours de celles du dépôt du dossier puis de son traitement par la préfecture. Dans leur discours, le recours apparaît comme l'une des étapes nécessaires avant d'obtenir « des papiers », une démarche qui prend sa place à la suite d'autres : ils ne distinguent pas une phase « administration » d'une phase « justice » dans l'enchaînement de démarches pour obtenir des papiers. Considérer le tribunal administratif comme une institution rendant la justice (et non comme une étape dans la continuité de la procédure administrative) suppose non seulement de comprendre les rouages essentiels de l'administration mais aussi la capacité à s'estimer victime d'une injustice, à se penser titulaire de droits. Ici, tout se passe comme si les étrangers en situation irrégulière avaient intériorisé le fait qu'ils n'étaient pas détenteurs de droits.

Les observations réalisées en Centre des Impôts montrent qu'un constat identique s'applique à nombre de contribuables, faiblement dotés culturellement et scolairement. La discussion de l'impôt ne repose pas sur la contestation d'une règle de droit mais plutôt sur un sentiment d'injustice renforcé par la conviction d'avoir agi « de bonne foi ». Toutefois, s'ils expriment leur désarroi en se rendant physiquement au Centre des Impôts, la technicité de la procédure fiscale fait obstacle à ce que leur mécontentement puisse être formalisé en réclamation et *a fortiori* en requête.

Le hiatus entre l'accessibilité matérielle du tribunal administratif et l'imperméabilité fonctionnelle de la justice administrative est également perceptible à travers la fréquence avec laquelle certains convertissent leur litige en recours juridictionnel. L'enquête par questionnaires révèle une différence significative entre les primo-requérants qui représentent 72 % des personnes présentes au tribunal, et les « requérants d'habitude » qui se rencontrent essentiellement dans le contentieux « hors séjour », et notamment dans le contentieux de la fonction publique. En effet, l'accès répété à la justice s'accompagne souvent d'une compétence juridique personnelle. Tout se passe comme si la diversité sociale des personnes qui se rendent au tribunal administratif résultait dans une large mesure du très grand nombre de primo-requérants.

Les entretiens réalisés avec des requérants après l'audience laissent percevoir la déception qui résulte souvent d'une ignorance des règles de fonctionnement et des principes de décision de la justice administrative. La difficulté à appréhender la déconnexion du temps juridique de leur temporalité propre paraît, en particulier, à la source d'un sentiment d'injustice. En témoignent les propos d'une requérante demandant la remise d'une dette résultant d'un indu d'Aide Personnalisée au Logement (APL), lié à une reprise d'activité après une période de

chômage, qui a fait valoir, en vain, à l'audience qu'elle se trouvait à nouveau au chômage : « Et ça, il m'a dit, le juge, que ça ne rentrait pas en ligne de compte, qu'à la limite il fallait que je voie après, après la décision du tribunal, que je vois avec la CAF si en étant au chômage... Donc c'était deux choses à part, si vous voulez. Pour eux, c'est deux choses à part : ils examinaient la situation à ce moment-là et que mon chômage qui arrivait, c'était une chose qui était à part, ils n'en tenaient pas compte dans mon jugement »²⁰.

Cette incompréhension à l'égard d'une procédure formelle et d'un droit technique pourrait décourager les requérants ne disposant pas de compétences juridiques de porter à nouveau leur mécontentement devant le tribunal. En définitive, ceux qui disposent déjà d'un tel capital et d'une connaissance minimale de la procédure sont aussi ceux qui sont le plus en mesure de comprendre la décision du tribunal et, le cas échéant, de le solliciter une nouvelle fois lorsqu'un autre litige avec l'administration survient. Pour les autres, l'absence de compréhension du déroulement de la procédure les incite à démultiplier les démarches auprès de plusieurs interlocuteurs mais finalement à se détourner du tribunal administratif, lorsque celui-ci a pris une décision dont ils ne comprennent ni les tenants, ni les aboutissants.

L'enquête suggère ainsi que les évolutions des comportements des usagers face à la justice administrative sont assez peu liées à une aptitude croissante au droit. Les administrés semblent en effet rarement en position de convoquer des ressources juridiques pour appréhender leurs différends avec l'administration. La mobilisation du droit paraît, dans la majorité des cas, requérir l'intervention d'« intermédiaires du droit ». Mais si la présence, ou l'absence de ces intermédiaires, dont la répartition est très inégale selon les matières, endosse ainsi un rôle dans le processus de transformation du litige en contentieux, l'étude met surtout en évidence la place primordiale des pratiques de l'administration.

II. Les pratiques de l'administration et l'évolution du contentieux

L'augmentation du contentieux administratif peut être appréhendée à l'aune des différents contextes sociaux qui permettent, ou non, la formulation juridique du litige opposant l'utilisateur à l'institution. Mais il faut souligner que, par des processus divers, les pratiques des administrations ont également une incidence primordiale sur l'évolution des flux contentieux. Celle-ci peut, tout d'abord, être directement influencée par des règles ou des fonctionnements qui intègrent, plus ou moins, la logique contentieuse (A). Si elle n'a pas nécessairement pour objectif principal la réduction du contentieux, la création d'instances de

²⁰Cf. chapitre 4, p. 194 et s.

conciliation peut, en particulier, constituer une voie alternative au contentieux (B). De manière plus insidieuse, l'administration peut, enfin, faire obstacle par ses pratiques à la traduction juridique d'un mécontentement (C).

A. L'assimilation d'une logique contentieuse

L'évolution de certaines règles ou de certains modes de fonctionnement peut exercer une influence relativement importante sur l'évolution du nombre de recours déposés auprès du juge administratif. L'exemple le plus souvent cité est la mention obligatoire des voies et délais de recours sur les décisions administratives individuelles ; l'enquête par questionnaires démontre effectivement son importance : elle a fait connaître l'existence du tribunal administratif à plus d'un requérant sur cinq interrogés. Mais les illustrations vont bien au-delà. A cet égard, la comparaison des affaires fiscales avec celles concernant l'immigration ou le logement montre que cette influence peut s'exercer dans un sens ou dans l'autre, selon la nature des relations qui se nouent avec les usagers.

L'administration fiscale est sans doute l'une des institutions qui, ces dernières années, a connu le plus de transformations du point de vue des pratiques des agents et des rapports que ceux-ci entretiennent avec le public : en l'espace de quelques années, la Direction générale des impôts est passée à l'égard de ses administrés d'une conception unilatérale de l'assujetti à une conception conciliante de l'usager. Dans le même temps, le contentieux fiscal porté devant les tribunaux administratifs a plutôt eu tendance à baisser, à la différence de la plupart des autres matières enregistrées par les juridictions administratives²¹. La première étape dans la transformation des pratiques de l'administration fiscale remonte à la loi du 8 juillet 1987 qui introduit toute une série de garanties en cas de contrôle : la charge de la preuve incombe désormais à l'agent vérificateur qui prend sa décision au terme d'une procédure contradictoire au cours de laquelle le contrôlé est informé de ses droits²². Ces transformations juridiques, consignées sous la forme d'une « charte du contribuable vérifié », s'accompagnent aussi de nouvelles pratiques : désormais, le dépôt d'une réclamation n'entraîne plus n'est plus entachée de suspicion à l'égard du plaignant et en cas de contrôle, l'administration restreint ses investigations en remontant trois ans en arrière et non plus quatre ans comme auparavant. Une deuxième étape est franchie en octobre 1999, lorsque la Direction générale des impôts s'engage à améliorer le service rendu au contribuable grâce à la

²¹Cf. Aubusson de Cavarlay et alii, *Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004)*, op. cit., p. 13-18.

mise en place de cinq indicateurs : pas d'appel téléphonique sans suite, envoi des formulaires à domicile, systématisation des réponses d'attente quand une expertise est nécessaire et levée de l'anonymat de l'agent dans les correspondances et les échanges téléphoniques. Les tâches d'accueil et de conseil prennent alors une place plus importante dans la mission des agents des impôts qui reçoivent les contribuables tous les jours de la semaine et non plus deux jours par semaine comme c'était le cas auparavant. En 2004, un dispositif de « relance amiable » est même mis en place en cas de discordance entre les revenus déclarés et les informations dont dispose l'administration : il est proposé au contribuable de corriger lui-même sa déclaration, sans aucune sanction ni intérêt de retard (sauf si l'écart constaté laisse penser que le manquement a été délibéré). Au terme de ces transformations des pratiques administratives, le taux de recours au tribunal administratif (c'est-à-dire le nombre de requêtes déposées rapporté au nombre de réclamations rejetées) a plutôt eu tendance à baisser : tous impôts confondus, il est passé de 11,3 % en 2001 à 8,3 % en 2006. Il est très difficile d'évaluer précisément l'influence des transformations évoquées précédemment (en termes de réception du public, de traitement des réclamations et de temps passé avec les contribuables) sur la baisse tendancielle du contentieux, mais la comparaison avec l'évolution des pratiques préfectorales est – *a contrario* - assez éclairante.

En matière de contentieux des étrangers, les pratiques administratives jouent, au contraire, un rôle important dans la croissance des contentieux, surtout dans le cas des mesures d'éloignement. L'augmentation de l'activité de l'administration conduit naturellement à celle des litiges. Dans le Nord par exemple, le nombre de recours déposés contre des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) a augmenté sans discontinuer de 2001 à 2005, suivant de façon assez régulière celle des décisions prises par la préfecture. Plus généralement, l'intensification des procédures d'éloignement depuis l'adoption de la loi Sarkozy du 26 novembre 2003 a mécaniquement donné lieu à une augmentation quasi proportionnelle du nombre de recours devant le tribunal administratif. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, pour le contentieux en matière de titre de séjour. En l'espèce, la montée en charge date de 1998, suite à l'application de la circulaire de régularisation du 24 juin 1997 : parmi les étrangers qui se sont vus opposer un refus, certains sont alors entrés en contact avec des associations ou des avocats et ont ainsi pu déposer des recours contentieux afin de contester la décision prise par la préfecture. Il est d'ailleurs fort probable que la circulaire du 13 juin 2006 ouvrant la possibilité aux préfets de régulariser « à

²² La procédure de taxation d'office continue à exister mais elle est limitée à des hypothèses strictement

titre humanitaire et exceptionnel » des étrangers dont les enfants sont scolarisés en France, produise les mêmes effets.

Pourtant, au-delà de cette relation de causalité logique, l'enquête menée auprès des agents de préfecture montre que l'interprétation locale des règlements peut aussi jouer un rôle dans l'évolution du contentieux. A Lille, les agents qui décident les refus de titre de séjour ou les mesures d'éloignement ne se déplacent jamais au tribunal ; ils mettent ainsi à distance les motifs des recours, voire ceux des annulations des décisions qu'ils ont prises. Le chef de bureau incite d'ailleurs ses subordonnés à ne pas « s'autocensurer » et à « tester » auprès du juge administratif des cas d'étrangers qu'ils pourraient croire protégés contre l'éloignement : le nombre d'APRF est un indicateur que les agents ont constamment en tête, tandis qu'ils ne se soucient absolument pas du taux d'annulation par le juge administratif. La négligence de la dimension juridique des procédures est accentuée par le fait que dans l'organisation du travail préfectoral, l'activité du contentieux est dévalorisée. A Arras comme à Lille, la cohésion du service des étrangers se fait autour d'une logique du chiffre qui engage l'ensemble des agents et dans les deux cas, la personne chargée de représenter la préfecture au tribunal administratif n'est pas associée à cet objectif commun. Son activité est même plutôt perçue comme un obstacle, dans le sens où l'obligation de se conformer à la norme juridique constitue souvent un frein à la poursuite d'une politique du chiffre. De plus, l'apprentissage du métier d'agent ne semble pas englober la prise en compte des jurisprudences administratives : lors de nos observations, la hiérarchie n'a jamais manifesté un quelconque souci de modifier des pratiques invalidées par le juge administratif. En revanche, lorsqu'une décision de la préfecture est désavouée par le tribunal administratif ou par le juge des libertés, le chef du bureau des nationalités met un point d'honneur à défendre en personne le dossier en appel. Tout se passe comme si la hiérarchie préfectorale s'efforçait de corriger les décisions de l'instance judiciaire, plutôt que de modifier les pratiques des agents de l'administration.

La matière du logement révèle également un autre mécanisme par lequel l'administration peut contribuer à la croissance du contentieux. Si, à première vue, la forte augmentation des litiges liés au logement, et en particulier à l'APL, pourrait être rapportée à des transformations socio-démographiques de la population (précarisation sociale, diffusion d'une culture juridique ...) et à des évolutions de fond (telles que la crise du logement, le développement de dispositifs d'aide publique complexe...), l'analyse des jugements rendus par les tribunaux révèle que son origine est principalement institutionnelle. Alors que les

requêtes introduites par les particuliers en la matière progressent faiblement, l'action contentieuse des Caisses d'Allocations Familiales (CAF) a considérablement augmenté (à Lille, elle a été plus que multipliée par 4 de 1998 à 2004). Cette évolution apparaît comme le fruit de changements dans l'environnement juridique, mais surtout dans l'appropriation des normes par les acteurs. Le contentieux administratif du logement impose en effet d'abandonner une appréhension positiviste des usages du droit par l'administration elle-même. Alors que la compétence de la juridiction administrative en matière de répétition d'indu d'APL est acquise au moins depuis 1989²³, nombre de CAF ont continué pendant plus de dix ans à s'adresser aux tribunaux d'instance « sachant qu'a priori ça marche ». Suivant les instructions des instances nationales, les CAF se sont progressivement tournées vers les tribunaux administratifs, à des rythmes variés, dépendant à la fois de leurs cultures propres et de l'attitude des juges judiciaires qui déclinaient inégalement leur compétence²⁴. Mais cette décision paraît moins liée à la règle précitée qu'au décret (n°2001-710) du 31 juillet 2001 qui, en dispensant d'avocat les recours devant le tribunal administratif et la cour d'administrative d'appel en matière d'APL, assure la quasi-gratuité du recours. C'est ainsi une optique de réduction des coûts et de maximisation des bénéfices qui semble dicter le choix de la saisine du tribunal administratif plus que les règles juridiques d'attribution de compétence.

B. Le choix de mécanismes de conciliation

Dans le prolongement des mesures destinées à modifier les pratiques de ses agents (voir *supra*), l'administration fiscale a mis en place plusieurs dispositifs de conciliation destinés à éteindre les litiges qui n'ont pas trouvé de solution lors de la première réclamation. Dans cette perspective, une instance de recours placée en dehors de la hiérarchie administrative a été instaurée en avril 2002 : le médiateur du ministère de l'économie et des finances. Mais celui-ci a été saisi par un nombre restreint de contribuables, faute d'être connu par un large public. Deux ans plus tard, le ministère met en place dans chaque département un conciliateur fiscal dont le rôle est identique à celui du médiateur mais qui va connaître un succès beaucoup plus important, sans doute parce que son existence est mentionnée (à la

²³TC 23 octobre 1989 Caisse d'allocations familiales du Pays de Montbéliard n°02580, *Recueil Lebon T*, p. 537.

²⁴Ainsi, selon un document interne de la Caisse d'Allocations Familiale de Rosny, cinq des huit tribunaux d'instance de Seine-Saint-Denis continuent à accorder des titres exécutoires –ceux d'Aubervilliers, d'Aulnay sous Bois, de Pantin, de Saint-Denis et de Montreuil- tandis que trois se déclarent aujourd'hui incompétents : ceux de Bobigny, de Saint-Ouen et du Raincy. En conséquence, sur les 78 requêtes en répétition d'indus que la CAF de Saint-Denis a déposées en 2005 –soit deux ans après la circulaire nationale de 2003 enjoignant chaque caisse à se tourner exclusivement vers les tribunaux administratifs-, 30 l'ont été au tribunal administratif et 48 devant des tribunaux d'instance.

différence de celle du médiateur) sur toutes les décisions de rejet. Pour l'administration fiscale, l'un des enjeux de cette nouvelle instance était d'éteindre les litiges avant que le plaignant ne s'engage dans un contentieux juridique. L'étude statistique que nous avons pu mener sur une série de dossiers est riche d'enseignements : sur l'ensemble des plaignants ayant déposé un dossier conciliateur et un recours au tribunal administratif, on peut avancer qu'environ un litige sur cinq (20,8 %) a été éteint grâce au traitement par le conciliateur. De plus, il apparaît que le développement de ces procédures amiables a surtout profité aux ménages assujettis à l'impôt sur le revenu. En revanche, les litiges à faibles enjeux financiers comme ceux relatifs à la taxe d'habitation ou à la redevance audiovisuelle ont continué à être portés jusque devant le tribunal administratif, la conciliation n'étant dans ce genre de cas qu'un recours supplémentaire.

Dans le domaine de l'immigration, on ne trouve absolument aucune volonté comparable d'instaurer des dispositifs de conciliation susceptibles de prévenir le contentieux. Certes, la loi Joxe avait créé en 1989 une commission départementale de séjour chargée de contrôler l'application par l'administration de la législation sur les étrangers (composée de magistrats, elle pouvait prononcer des avis qui liaient l'autorité préfectorale). Mais après avoir été supprimée en 1997, cette instance a été rétablie par Jean-Pierre Chevènement en 1998 avec des pouvoirs beaucoup plus réduits : elle n'est saisie par les préfets que pour les titres de séjour attribués « de plein droit » et la décision qu'elle prend n'est que consultative. En pratique, ces commissions se réunissent de plus en plus rarement et ne jouent plus qu'un rôle très marginal.

Pourtant, l'exemple des rencontres mensuelles organisées par la préfecture de Lille montre que l'existence d'un dispositif institutionnalisé de conciliation peut constituer une alternative au contentieux et par voie de conséquence, contribuer à réduire le nombre de recours déposés au tribunal administratif. En effet, dans la plupart des départements, la démultiplication des refus de délivrance de titres de séjour a donné lieu à une augmentation du nombre de recours déposés devant les juridictions administratives alors qu'à Lille, on constate plutôt une diminution significative de ces recours depuis 2004. Cette année-là, un accord a été scellé entre la préfecture et les différentes associations de soutien aux étrangers, prévoyant que celles-ci puissent présenter entre 60 et 100 dossiers par mois et que l'administration accepte d'en régulariser une part significative. Ces rencontres n'ont pas été instaurées pour faire baisser le contentieux administratif mais force est de reconnaître qu'elles ont eu d'importantes conséquences sur son évolution. En refusant d'examiner les dossiers d'étrangers qui ont un contentieux en cours au Tribunal administratif, la préfecture a en effet

pu ainsi contraindre un certain nombre de requérants à abandonner des procédures en cours. On a d'ailleurs pu constater dans les statistiques du Tribunal administratif une augmentation du nombre de « désistements »²⁵ et de « non-lieux »²⁶ concernant le contentieux relatif aux refus de titre de séjour. Dans cette forme de règlement amiable, chaque partie en présence trouve un intérêt. Pour les associations, les rencontres mensuelles constituent un moyen d'obtenir la régularisation de certains étrangers ayant été déboutés lors d'une première demande, mais aussi de protéger les autres contre toute mesure d'éloignement, étant entendu qu'un étranger interpellé en situation irrégulière doit être libéré si son dossier est en cours d'instruction par la procédure de conciliation. Pour la préfecture, les rencontres mensuelles sont un moyen d'éviter les grèves de la faim et d'assigner les associations à un rôle d'intermédiaire – voire de filtre - entre elle et les demandes des migrants. Si chacun des acteurs trouve donc un intérêt à ces rencontres, le système de relations qui en découle n'a pourtant rien de symétrique : la préfecture dispose du pouvoir de choisir les dates de réunion et conserve la maîtrise totale de la gestion de la négociation. Il a pourtant été finalement abandonné à l'été 2007, après une nouvelle grève de la faim des sans-papiers et une reprise en main par l'administration centrale.

Dans le domaine du logement, la conciliation n'est pas davantage orientée vers la prévention du contentieux ; elle obéit essentiellement à la recherche d'un traitement social des difficultés générées par le versement des prestations relatives au logement.

Néanmoins, le fonctionnement des instances chargées d'accorder ou de refuser les demandes formulées par les allocataires (ou anciens allocataires) en situation d'indu pour être dispensé du paiement de leur dette, peut avoir des effets sensibles sur le recours à l'arbitrage du juge. Le contentieux des refus de remise de dette, à la suite d'un indu d'APL, l'illustre bien. La quasi-totalité des refus totaux de remise de dette portés devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise émane du Val d'Oise -alors que ce département compte deux fois moins d'allocataires que la Seine-Saint-Denis. Cette différence se retrouve en amont : au stade de l'instance chargée de traiter les demandes de remise, les refus sont en effet beaucoup plus fréquents dans le Val d'Oise qu'en Seine-Saint-Denis (2,5 fois plus nombreux pour 5 fois moins de décisions). Cette disparité coïncide avec une différenciation institutionnelle. La délégation de compétences réalisée en 2000 par la Commission Départementale des Aides

²⁵ Le « désistement » est prononcé lorsque l'étranger retire sa requête avant le jugement du recours.

²⁶ Le « non-lieu à statuer » est prononcé lorsqu'il y a régularisation sans désistement : dans ce cas, la demande d'annulation du refus de séjour n'a, en pratique, plus d'objet puisque l'étranger s'est vu attribuer un titre de séjour.

Publiques au Logement (CDAPL) de Bobigny au profit de la Commission de recours amiable (CRA) s'est en effet accompagnée de l'élaboration d'un barème que la délégataire doit appliquer pour prendre ses décisions. En revanche, dans le Val d'Oise, les décisions sont prises à la CDAPL en commission sur examen de la fiche de renseignement. Ainsi, contrairement à ce que pensent les agents concernés, l'application quasi-mécanique d'un barème semble, en ce cas, plus favorable aux administrés qu'un traitement individualisé des demandes. Tout se passe donc comme si, en Seine-Saint-Denis, le fait que la CAF (via la CRA, émanation de son conseil d'administration, composée de représentants des employeurs et des syndicats de salariés) soit elle-même chargée de statuer sur les litiges l'opposant à ses usagers, conduisait paradoxalement le service des recours à se montrer plus conciliants.

La délégation à la CRA sur la base d'un barème avait seulement vocation à réaliser des gains de temps ; mais elle apparaît comme un mode de conciliation permettant de limiter les recours contentieux introduits par les particuliers.

C. La qualification des protestations enregistrées

En amont même des médiations mises en place pour orienter, réorienter ou atténuer les plaintes, l'obligation de recours administratif préalable, qui existe en matière fiscale comme en matière de remise de dettes, a une incidence importante sur la genèse du contentieux. Elle joue évidemment le rôle d'un filtre, tant par son existence même que par la satisfaction qui peut, dès ce stade, être apportée à la plainte. Mais, de manière plus insidieuse, elle laisse également à l'administration le soin d'orienter des mécontentements, qui sont souvent originellement formulés en termes profanes.

Au sein de la CAF ou de la CDAPL comme de l'administration fiscale, les agents possèdent en effet, même sans en avoir toujours clairement conscience, un pouvoir de qualification des demandes adressées à l'administration. L'opération d'« étiquetage » laisse aux agents un espace de décision d'autant plus grand que les administrés précisent rarement de manière vraiment explicite la nature de leur contestation. Ainsi, il est fréquent que les lettres adressées par les allocataires ou les contribuables recourent à des répertoires juridiquement distincts (demande d'explication, contestation et demande de remise gracieuse). Confrontés à de telles suppliques, les agents privilégient souvent une entrée –en général, parce qu'ils ont le sentiment qu'elle est favorable à l'administré. Or, cette opération de qualification (contestation d'un indu ou d'une imposition ; demande de remise de dette, ou d'un dégrèvement gracieux ; ou les deux à la fois) joue un rôle essentiel dans la carrière de la plainte vers une logique contentieuse ou une autre logique.

A cet égard, les pratiques de l'administration semblent largement influencées par le contexte dans lequel elles s'inscrivent. Ainsi, dans les secteurs très défavorisés, la plupart des plaintes des contribuables formulées auprès du centre des impôts (environ les trois quarts des requérants interrogés à Montreuil) ne donnent pas lieu à l'enregistrement d'une réclamation, soit parce qu'il manque des documents, soit parce que l'agent parvient à convaincre l'usager que sa plainte est illégitime, soit parce que celle-ci est reformulée en demande gracieuse, soit parce que le contribuable est orienté vers l'administration du Trésor. En revanche, dans un secteur plutôt favorisé, comme celui du Raincy, la part des réclamations enregistrées est proportionnellement plus importante. Or, à côté de réclamations rédigées dans un style clair, émanant de contribuables aisés disposant d'un capital social, d'autres plaintes, qui s'apparentent pourtant davantage à des suppliques, sont enregistrées au même titre que les réclamations formulées en bonne et due forme.

La judiciarisation des rapports entre les administrés et l'administration apparaît ainsi comme un phénomène complexe, unissant étroitement les éléments moteurs et freins à l'augmentation du contentieux.

Ses origines peuvent être recherchées du côté du public. La mobilisation du droit pour résoudre les problèmes opposant l'administration aux usagers ne paraît toutefois que rarement résulter d'une aptitude personnelle de ces derniers à formuler leurs problèmes en termes juridiques. Elle semble devoir être essentiellement rapportée à la présence d'« intermédiaires du droit » qui jouent un rôle de vecteur vers le tribunal.

Mais l'enquête révèle surtout l'importance primordiale des pratiques des institutions publiques dans ce phénomène de judiciarisation. Celles-ci peuvent en effet avoir des incidences importantes sur les flux contentieux, dans un sens ou dans l'autre. Au-delà des efforts, très inégalement mis en œuvre, de règlement non contentieux des litiges, la diversité des positionnements par rapport au droit, en général, et au contentieux administratif, en particulier, doit être soulignée. La mise à distance du droit par l'administration, son assimilation ou son utilisation comme instrument de régulation interne sont autant de facteurs d'évolution du contentieux. Or, si ces différentes attitudes sont, pour partie, la conséquence de normes générales, elles résultent également, dans une large mesure, de pratiques locales, dans lesquelles le droit apparaît davantage comme une ressource flexible que comme une contrainte.

Ces premières conclusions pourraient être développées dans plusieurs directions :

-Le renouvellement de l'enquête par questionnaires, auprès d'un échantillon plus large, dans un contexte permettant, à la fois, des tests statistiques plus précis et une mesure de la distance entre les requérants présents à l'audience et l'ensemble de la population, permettrait de préciser les propriétés sociales des usagers qui ont finalement recouru à la justice et les modalités de leur cheminement vers le tribunal.

-Les effets sur les flux contentieux des pratiques administratives locales, qui ont été mis en lumière dans la présente étude, pourraient être précisés, notamment par l'approfondissement de l'étude portant sur le contentieux fiscal et par le développement de l'enquête sur le terrain de la fonction publique.

Les usagers du tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Singularité des requérants et pluralité des cheminements

(K. Weidenfeld)²⁷

Introduction

Si l'étude des statistiques de la justice –judiciaire comme administrative- a mobilisé les chercheurs ces dernières années²⁸, les travaux quantitatifs portant sur les usagers de la justice sont plus rares. Une grande enquête de satisfaction a certes été réalisée en 2000 par l'Institut Louis Harris dans le cadre du programme de recherche « Qualité de la Justice »²⁹, mais seules les personnes ayant eu à faire à la justice judiciaire (pénale ou civile) étaient concernées. Les utilisateurs de la justice administrative n'ont, pour leur part, fait l'objet que de deux enquêtes, relativement anciennes, menées dans les tribunaux administratifs de Strasbourg et de Grenoble³⁰ qui alliaient à l'objectif de « comprendre la perception de la justice par les citoyens » celui de définir les caractéristiques socio-démographiques des requérants.

L'enquête menée auprès des usagers du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, dont les résultats sont exposés dans les pages qui suivent, repose sur une problématique légèrement différente. La question de la qualité de la justice et du taux de satisfaction est en effet délaissée au profit de celle de l'accès au juge et des modalités du cheminement vers le tribunal.

La méthodologie retenue pour construire un échantillon autorisant des tests statistiques s'écarte également de celle adoptée dans le cadre des précédentes enquêtes sur les usagers des tribunaux administratifs. Pour éviter les obstacles épistémologiques et matériels que rencontre l'envoi d'un questionnaire aux requérants, le choix a été fait de s'en tenir aux seules

²⁷Ce travail a été réalisé grâce à Sabrina Lalaoui, doctorante en droit public à l'Université de Cergy-Pontoise, qui a formé et dirigé les enquêteurs ayant procédé à la passation des questionnaires.

²⁸Cf. p.ex. pour les juridictions judiciaires, B. Munoz-Pérez, E. Serverin, Evolution des contentieux traités par les juridictions civiles du premier degré, *Etudes et Statistiques Justice*, n°21, 2003 ; S. Lumbroso, O. Timbart, Dix ans de contentieux familiaux, *Données sociales. La société française*, 2006. Et pour les juridictions administratives, B. Aubusson de Cavarlay, M.-D. Barré et M. Zimolag, *Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004)*, CESDIP, Novembre 2005, p 13-18.

²⁹*Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice*, GIP Droit et Justice, mai 2001.

³⁰Concernant les juridictions administratives : J. Du Bois de Gaudusson, B. Lacroix, L. Mounier, A. Villetorte, « Les utilisateurs des tribunaux administratifs », *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, éd. CNRS,

personnes assistant aux audiences. A l'occasion d'une soixantaine d'audiences collégiales³¹, un questionnaire, composé de dix questions³², a été proposé, en situation de face à face, aux requérants présents. Les 193 questionnaires³³ exploitables qui ont ainsi été recueillis ne peuvent donc prétendre décrire la population des requérants dans son ensemble : ceux qui ne se sont pas déplacés en personne à l'audience sont en effet exclus du champ de la recherche. Mais presque tous les requérants présents ont accepté de répondre et la plupart des questions posées ont obtenu une réponse, ce qui permet une exploitation statistique³⁴ des résultats obtenus.

Les réponses données par les requérants donnent tout d'abord certaines indications sur leurs qualités socio-démographiques (I). Comme on pouvait s'y attendre, les justiciables présents pour un contentieux « séjour » présentent des caractéristiques sensiblement différentes de ceux dont le contentieux concerne une autre matière. Mais, d'une manière plus générale, la diversité de la population des requérants doit être soulignée. Cette remarque s'applique également aux modalités de l'accès au juge (II). Par bien des aspects, le cheminement vers le tribunal des requérants du contentieux « séjour » se distingue de celui suivi dans le cadre des autres contentieux. Mais, tant pour les requérants « séjour » que les autres, les modalités de l'accès au juge sont nombreuses et, dans une large mesure, indépendantes des caractéristiques socio-démographiques des requérants.

I. Un requérant-type ?

Les questionnaires recueillis concernent majoritairement le contentieux du titre de séjour (61%) ; loin derrière, le contentieux de la fonction publique occupe la deuxième place (12%). Vient ensuite un ensemble assez disparate de contentieux regroupés sous l'appellation « police » (10%), puis, à égalité (5%), l'urbanisme et le fiscal. Le contentieux du logement représente seulement 1% des questionnaires dépouillés.

1986, p. 131 et s. ; H. Blais, « Compte rendu d'une enquête auprès des justiciables », in *Les transformations de la justice administrative*, Economica, 1995, p. 89 et s.

³¹Les spécificités juridiques et sociologiques des audiences de référé et de reconduite à la frontière ont conduit à les exclure du champ du questionnaire.

³²Cf. Questionnaire en annexe. Préalablement testé, ce questionnaire a été conçu pour tenir compte de contraintes de temps importantes puisque son administration, généralement effectuée avant l'audience, ne pouvait pas dépasser quelques minutes.

³³Les litiges audiencés avaient entre 0 et 7 ans d'âge, selon la répartition suivante : moins de 1 an : 24,3 %, moins de deux ans : 26%, moins de trois ans : 29,8% ; plus de 4 ans : 19,9%.

³⁴Les résultats indiqués ci-après comparant le poids différentiels des différentes variables explicatives doivent, sauf indication contraire, se comprendre « toutes choses égales par ailleurs ». Les tests économétriques ont été réalisés avec des modèles de type logit et logit ordonné.

La hiérarchie des matières concernées par les questionnaires ne reproduit pas celle qu'elles occupent dans le contentieux traité par le tribunal administratif de Cergy³⁵. Tandis que le fiscal et le logement³⁶ sont sous-représentés, les autres matières énumérées sont légèrement surreprésentées³⁷ (cf. Annexe figure 1).

La large prépondérance du contentieux des personnes physiques (88%) dans notre échantillon –comme dans ceux des enquêtes précédemment réalisées– doit être soulignée. Les personnes interrogées n'ont déclaré représenter une personne morale, qui est, selon une répartition homogène, une association, une société ou un syndicat, que dans 19% des cas.

S'il est difficile d'apprécier sa représentativité par rapport à l'ensemble des requérants devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, notre échantillon permet de recueillir des informations sur une partie de la population des justiciables et surtout de souligner des relations entre différentes variables.

L'enquête menée à Grenoble concluait que « le justiciable moyen des TA ne présente pas des caractéristiques qui en feraient un citoyen à part dans la société locale : il est tout banalement français, de sexe masculin, marié. La population des requérants n'est elle-même ni exagérément vieillie, ni sensiblement plus cultivée que la moyenne »³⁸.

Dans le contexte actuel du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, aucun de ces deux constats ne peut être maintenu. D'une part, la diversité domine, interdisant le concept de « justiciable moyen ». D'autre part, la population interrogée ne ressemble pas à la population locale.

A. Sexe et âge

Les requérants interrogés sont majoritairement des hommes (65%), alors que les habitants d'Ile-de-France comme les immigrants se répartissent à peu près à part égale entre les deux sexes ; aucune variation notable ne peut être relevée en fonction de la matière traitée (cf. Annexe figure 2).

³⁵Source : *Rapport annuel sur l'activité et la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, 2005 (tableaux 1 la et 1 lb). Les données relatives à l'année 2006 n'étaient pas disponibles à la date de rédaction de ces lignes.

³⁶La faible part des requérants interrogés dans le contentieux du logement tient, au moins en partie, au fait que les personnes publiques, qui sont souvent à l'origine des requêtes en la matière, assistent rarement aux audiences (cf. chapitre 4).

³⁷Le questionnaire ne prend pourtant en compte que le contentieux du séjour, à l'exclusion du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, qui est au contraire intégré dans les statistiques des affaires traitées par le tribunal.

³⁸*Art. cit.*, p. 139.

Les personnes âgées de plus de soixante ans, qui représentent 21,5% de la population adulte d’Ile-de-France (et 20% des deux départements du ressort du tribunal)³⁹ sont relativement peu présentes dans notre échantillon (11%). Au contraire, 86% des requérants interrogés ont entre 20 et 59 ans –alors que 75% des adultes d’Ile-de-France (et 78% des adultes des deux départements principalement concernés) se trouvent dans cette catégorie.

Ce constat ne traduit toutefois pas une réalité homogène. Ainsi, les requérants « séjour » sont sensiblement plus jeunes que les autres ; 68% d’entre eux ont moins de 40 ans contre 28 % en moyenne pour le reste du contentieux⁴⁰ (cf. figure 1). Ils sont néanmoins plus âgés que les immigrants réguliers qui, pour près de 80% d’entre eux, ont moins de 40 ans à la date d’obtention de leur titre de séjour⁴¹. A l’inverse, les requérants « hors séjour » sont plus nombreux dans la tranche d’âge 40-59 ans (54% contre 20% dans le contentieux « séjour »)⁴².

Figure 1 : Répartition des requérants interrogés par tranche d’âge (en % des réponses données)

Age en 2006	< 20 ans	20-39 ans	40-59 ans	> 60 ans
Population adulte d’Ile-de-France ⁴³	3,4	39,7	35,3	21,5
Population adulte de Seine-Saint-Denis et Val d’Oise ⁴⁴	2	41	37	20
Population étudiée	3	51	35	11
Contentieux hors séjour	4	24	59	13
Contentieux séjour	2	68	20	10

³⁹Ces données relatives à la population âgée de plus de 18 ans sont reconstituées à partir des enquêtes Insee (Données calculées à partir de « Ile de France, la région en faits et en chiffres, estimation au 1^{er} janvier 2005 ; Répartition de la population par département et par âge au 1^{er} janvier 2003 », INSEE). .

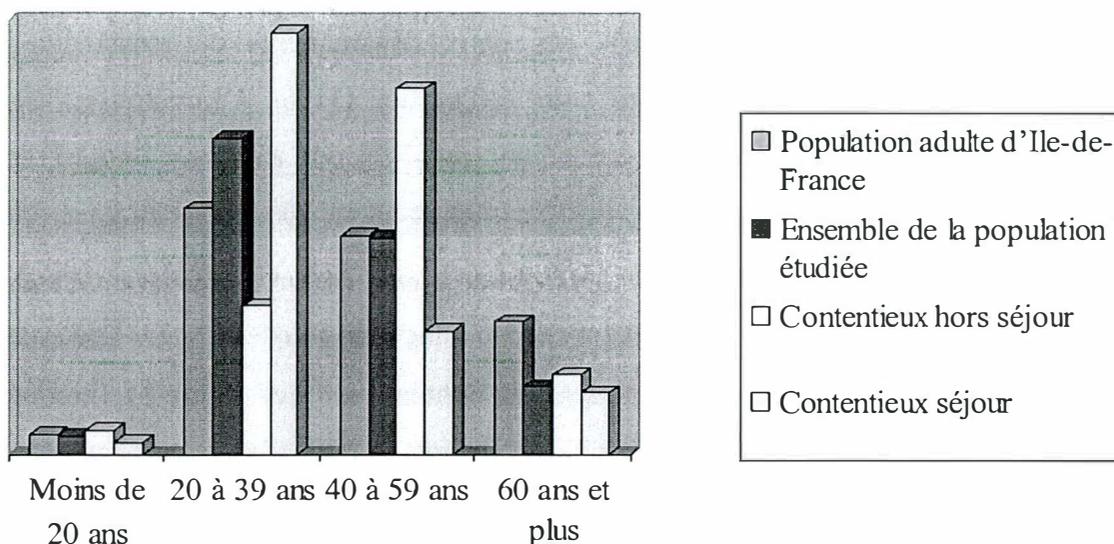
⁴⁰A chacun des autres contentieux envisagés sont associés moins de requérants de cette classe d’âge ; toutefois, compte tenu de la taille de l’effectif, la relation n’est pas significative pour le contentieux du travail.

⁴¹Source : Statistiques sur les flux d’immigration, INED, 2004. Tableau S1. Ils restent cependant sensiblement plus jeunes que la population immigrée adulte d’Ile-de-France (Atlas des populations immigrées en Ile de France au 1^{er} janvier 2005, INSEE).

⁴²A chacun des autres contentieux envisagés sont associés plus de requérants de cette classe d’âge ; toutefois, compte tenu de la taille de l’effectif, la relation n’est pas significative pour le contentieux des polices.

⁴³Source : Ile de France, la région en faits et en chiffres, estimation au 1^{er} janvier 2005 (INSEE).

⁴⁴ Source : Estimation de la population par département, par sexe et par âge au 1^{er} janvier 2003 (INSEE).



La pyramide des âges varie également selon le sexe : les femmes requérantes sont en effet sensiblement plus âgées. 60% des hommes requérants ont moins de 40 ans contre seulement 41% de femmes (cf. Annexe tableaux 3). Pour le contentieux des étrangers (77% des hommes requérants ont moins de 40 ans contre 57% des femmes), cet écart semble en réalité s'expliquer par l'origine géographique. En effet, les hommes sont particulièrement nombreux parmi les requérants originaires d'Afrique noire (73%)⁴⁵, qui sont sensiblement plus jeunes que les autres (cf. infra). Pour les autres contentieux, la jeunesse relative des hommes requérants, robuste au contrôle par le diplôme et par l'activité professionnelle, ne paraît pas trouver d'explication immédiate (35% des hommes requérants ont moins de 40 ans contre 14 % des femmes) ; il n'est en particulier pas possible de lier ce constat au moindre « temps libre » dont disposeraient les femmes jeunes⁴⁶.

B. Nationalité

Les requérants interrogés sont majoritairement de nationalité étrangère (67%) (cf. Annexe figure 4). Mais la variable « nationalité » est, comme on pouvait s'y attendre, fortement liée à la nature des contentieux.

⁴⁵La prépondérance des hommes ne se retrouve pas parmi les immigrants ayant été admis au séjour (Statistiques sur les flux d'immigration, INED, 2004, tableau S2).

⁴⁶La différence de « temps libre » entre les hommes et les femmes ne diminue en effet pas avec l'âge (Source : Insee, Enquête emploi du temps, 1999).

Ainsi, le contentieux hors séjour compte plus de 80% de requérants de nationalité française (cf. Annexe figure 5), alors que, par définition, les requérants dans le cadre du contentieux du séjour ont tous une nationalité étrangère.

Les personnes interrogées sont majoritairement originaires d'Afrique (69%), dans des proportions comparables à la part du continent africain dans le flux d'immigration permanente (67%)⁴⁷. En revanche, la répartition des requérants entre l'Afrique noire (38%) le Maghreb (31%) s'en éloigne sensiblement (respectivement 20% et 47%). Le caractère plus ancien de l'immigration en provenance du Maghreb rend peut-être plus facile l'obtention d'un titre de séjour aux nouveaux venus (notamment par le biais du regroupement familial), justifiant ainsi leur faible participation relative au contentieux du séjour⁴⁸. L'existence de taux de recours différenciés n'est cependant pas à exclure.

Après l'Afrique, l'Asie fournit le deuxième contingent de requérants du titre de séjour avec 19%, soit à peu près autant que sa part dans le flux d'immigration permanente (17 %).

Le faible nombre de requérants originaires d'Europe (4%), alors qu'ils représentent plus du double dans le flux d'immigration permanente (9%), s'explique sans doute par la dispense de titre de séjour souvent accordée aux immigrants européens (cf. figure 2).

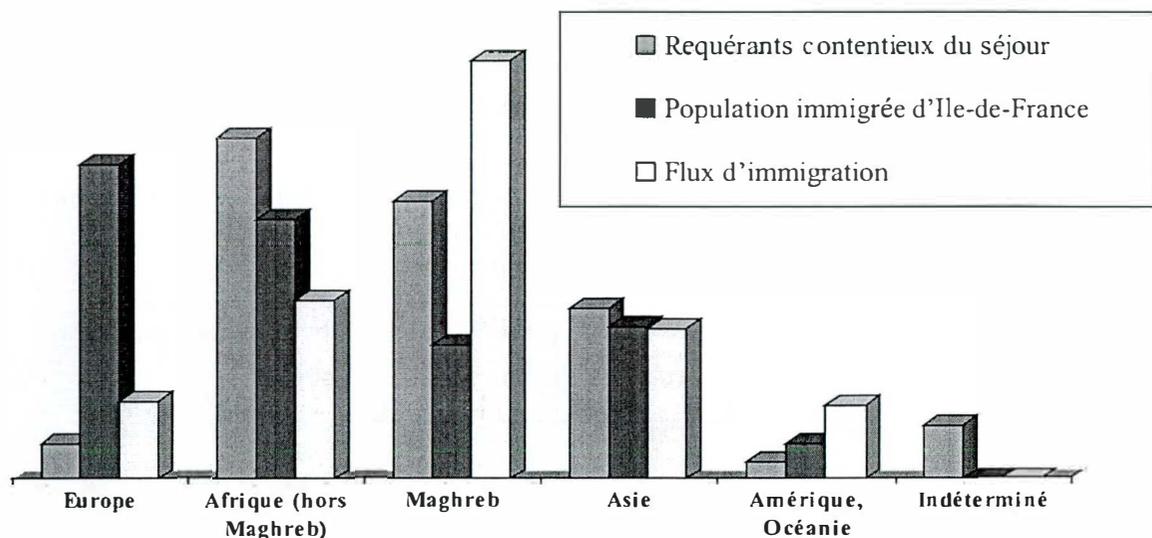
Figure 2 : Nationalité des requérants du contentieux séjour (en %)

	Europe	Afrique (hors Maghreb)	Maghreb	Asie	Amérique, Océanie	Indéterminé
Requérants contentieux du séjour	4	38	31	19	2	6
Population immigrée d'Ile-de-France	35	29	15	17	4	0
Flux d'immigration ⁴⁹	8,7	20	46,6	16,7	8,3	0

⁴⁷ Flux d'immigration permanente, Statistiques INSEE 2003, in *Les immigrés en France*, édition 2005. La référence au flux d'immigration permanente, qui est, pour l'essentiel, mesurée sur la base du nombre d'étrangers obtenant, pour la première fois, un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an n'est pas entièrement satisfaisante (cf. X. Thierry, *Recent Immigration Trends in France and Elements for a Comparison with the United Kingdom*, Populations, vol 59, n°5, p. 635 à 672).

⁴⁸ Aucune statistique relative à l'attribution des titres de séjour par nationalité n'est toutefois disponible.

⁴⁹ Flux d'immigration permanente, Statistiques INSEE 2003, in *Les immigrés en France*, édition 2005.



Parmi les requérants du contentieux «séjour», des différences d'âge peuvent également être observées selon les nationalités d'origine. Ainsi, les requérants maghrébins sont moins jeunes que ceux originaires d'Afrique noire (57% à avoir de moins de 40 ans, contre 80%). Les immigrés originaires d'Afrique noire sont également plus jeunes à la date d'obtention de leur premier titre de séjour que ceux originaires du Maghreb⁵⁰. La jeunesse des requérants originaires d'Afrique noire s'explique peut-être en partie par une arrivée en France plus précoce.

C. Domicile

Les requérants résident principalement (à 77%) dans les deux départements qui constituent le ressort du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise (Annexe figure 6). Les domiciliations à l'extérieur du ressort paraissent liées, dans très grande majorité des cas, à un déménagement entre l'introduction de la requête et l'audience.

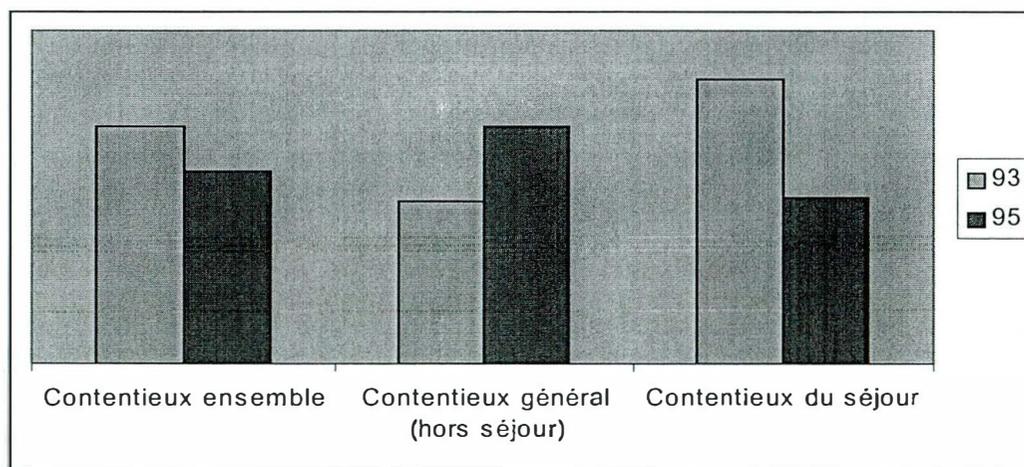
Les requérants présents habitent plus souvent en Seine-Saint-Denis (47%) que dans le Val d'Oise (30%). Cette observation ne s'explique qu'en partie par les populations relatives de ces départements (une stricte proportionnalité conduirait à environ 40% de requêtes

⁵⁰20% des immigrants originaires du Maghreb ont plus de 40 ans contre 16% des immigrants originaires du Cameroun, de Côte d'Ivoire et du Congo, Source : INED, tableau D 5.

originaires du Val d'Oise)⁵¹. En effet, le département de résidence varie fortement en fonction de la nature du contentieux (Figure 3). Les requérants du contentieux « hors séjour » sont ainsi plus nombreux à résider dans le Val d'Oise (36%) que dans la Seine-Saint-Denis (33%), alors que 56% des requérants du contentieux « séjour » résident en Seine-Saint-Denis.

Figure 3 : Département de résidence des requérants en fonction des contentieux (en % des réponses données)

Département de résidence	Seine-Saint-Denis	Val d'Oise	Autres départements IdF	Province
Contentieux hors séjour	33	36	20	11
Contentieux séjour	56	26	12	6



La forte représentation des habitants de Seine-Saint-Denis dans le contentieux « séjour » s'explique sans doute par le fait que les immigrants récents s'installent plus souvent en Seine-Saint-Denis, qui a une plus forte densité de population étrangère, que dans le Val d'Oise (18,7 vs 10,8 étrangers pour 100 habitants). Mais la distorsion observée au contentieux est sensiblement plus forte que la différence démographique. Elle pourrait tenir à la plus forte proportion d'immigrés en situation irrégulière en Seine-Saint-Denis que dans le Val d'Oise ou

⁵¹Données issues du recensement 1999 : 1.382.861 habitants (projection 2005 1.459.074 habitants en 2005)

au plus fort taux relatif de refus de séjour opposés par le préfet de Seine-Saint-Denis que son homologue du Val d'Oise⁵².

La faible représentation relative des habitants du département de Seine-Saint-Denis dans le contentieux hors séjour peut s'expliquer par la construction de l'échantillon à partir des seules personnes présentes à l'audience ; les requérants résidant à proximité du tribunal de Cergy-Pontoise pourraient en effet assister plus régulièrement aux audiences que les autres. Lorsqu'elles sont connues, les communes de résidence des requérants du contentieux « hors séjour » domiciliés dans le Val d'Oise ne confirment toutefois pas catégoriquement cette hypothèse : la dispersion par rapport au centre qu'est Cergy-Pontoise est en effet assez forte (Annexe figure 7).

D. Niveau de diplôme⁵³ et compétences juridiques

La population des requérants interrogés comporte beaucoup plus de très peu diplômés (en-dessous du BEPC) que la population régionale : 40% contre 26,5% (cf. Annexe figure 8). Mais les titulaires du baccalauréat y sont aussi nombreux (45 % contre 45,1%). Dans notre échantillon, les femmes sont légèrement plus diplômées que les hommes (49% ont au moins le baccalauréat, contre 45%⁵⁴), mais cette différence n'est pas significative.

Une forte disparité des requérants interrogés peut à nouveau être relevée (voir figure 4). La nationalité française s'accompagne en effet d'un niveau de diplôme significativement plus élevé. Ainsi, alors que les requérants étrangers sont 66% à posséder un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat ou équivalent, cette proportion tombe à 30% pour les requérants de nationalité française (contre 53,5% des Franciliens d'âge adulte). Il n'est donc pas surprenant de constater que le contentieux du séjour –dans lequel les requérants sont, par définition, de nationalité étrangère- est le fait de requérants moins diplômés que la moyenne des autres requérants. Mais cette différence ne semble liée, d'un point de vue statistique, qu'à la nationalité, à l'exclusion de la nature des contentieux.

contre 1.105.464 habitants pour le Val d'Oise (projection 2005 1.147.884)

⁵²A la date de rédaction de ces lignes, les statistiques, promises par les préfectures concernées, ne nous ont toutefois pas été transmises.

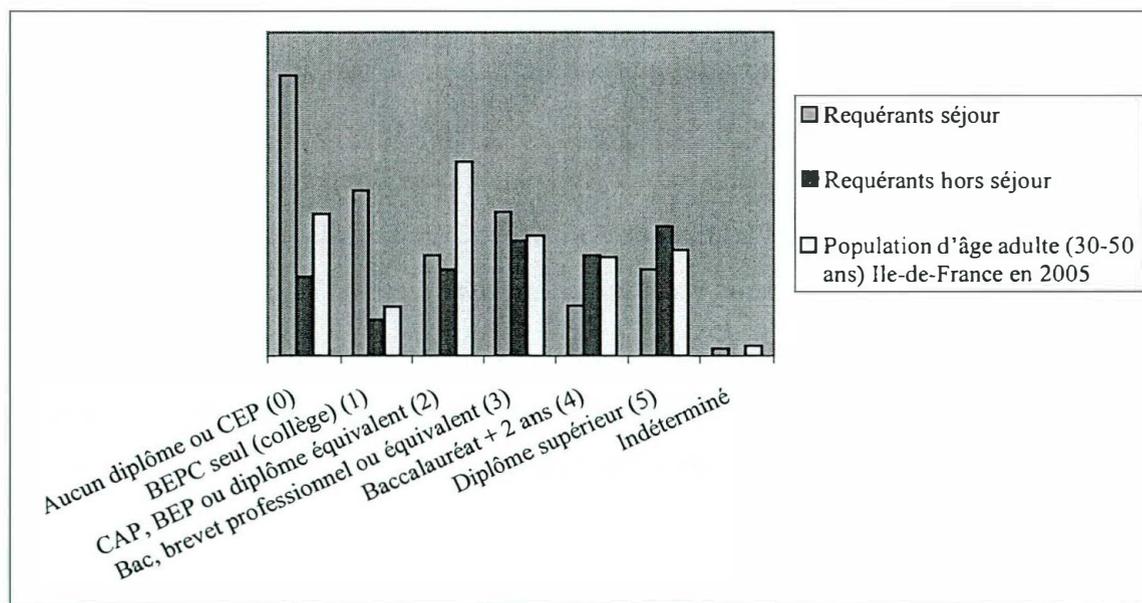
⁵³Les diplômes obtenus à l'étranger ont été codés comme les diplômes obtenus en France.

⁵⁴La différence avec les statistiques présentées pour l'ensemble des requérants résulte de la non prise en compte des requérants dont le sexe n'a pas été renseigné.

Soulignons par ailleurs que les requérants de nationalité étrangère de l'échantillon ne paraissent pas moins diplômés que les Franciliens immigrés⁵⁵, dont 69% ne détiennent pas le baccalauréat⁵⁶.

Figure 4 : Niveau de diplôme selon la nature du contentieux

Niveau de diplôme	Requérants séjour	Requérants hors séjour	Population d'âge adulte (30-50 ans) Ile-de-France en 2005
Aucun diplôme ou CEP (0)	37	14	19,7
BEPC seul (collège) (1)	20	7	6,8
CAP, BEP ou équivalent (2)	12	16	27
Baccalauréat, brevet professionnel ou équivalent (3)	17	21	16,7
Baccalauréat + 2 ans (4)	6	18	13,7
Diplôme supérieur (5)	0	2	14,7



⁵⁵L'INSEE a adopté la définition du Haut Conseil à l'Intégration ; un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les populations étrangère et immigrée sont donc en partie distinctes : un immigré n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs).

⁵⁶Source : Atlas des populations immigrées en Ile-de-France au 1^{er} janvier 2005 (INSEE).

Quelques requérants interrogés disposent en outre de compétences juridiques acquises dans le cadre de la formation initiale ou professionnelle (9%). Si celles-ci sont souvent liées à leur niveau d'études, tel n'est pas toujours le cas : ainsi plusieurs de ces requérants ne disposent d'aucun diplôme. Ces connaissances se rencontrent plus fréquemment chez les hommes (10% déclarent posséder une formation juridique contre 3% des femmes), ayant ou ayant eu une activité professionnelle (12% contre 2% pour les requérants sans activité professionnelle) et de nationalité française (20% contre 3% pour les requérants de nationalité étrangère).

E. Catégorie socio-professionnelle⁵⁷

Les requérants des contentieux « séjour » et « hors séjour » ont en commun une très faible proportion de retraités (4% de l'ensemble de l'échantillon –7% du contentieux « hors séjour », 3% du contentieux « séjour »-, contre 27,5% des Franciliens) et la forte présence de personnes sans activité professionnelle⁵⁸ (47% de l'ensemble de l'échantillon -16% du contentieux « hors séjour » et 67% du contentieux « séjour »-, contre 9,5% des Franciliens). La relative absence des retraités (y compris si l'on exclut les contentieux qui concernent par construction des personnes en âge de travailler tels la fonction publique et travail) doit être mise en relation avec la faible représentation des classes d'âge les plus élevées. Le temps libre dont bénéficient les personnes âgées ne paraît ainsi pas constituer une incitation à la saisine de la justice. Au contraire, on peut faire l'hypothèse que l'expérience dont elles disposent et l'habitude des contacts avec l'administration, voire avec la justice administrative, découragent l'action juridictionnelle. La sous-représentation des classes d'âge supérieures à 60 ans dans notre échantillon peut également s'expliquer, en partie, par les difficultés éprouvées pour se déplacer jusqu'au tribunal. Le biais d'échantillonnage peut aussi expliquer l'importance des requérants sans activité professionnelle : les actifs disposent sans doute d'une moindre facilité pour se rendre aux audiences.

Au-delà de ces éléments communs, les caractéristiques socio-professionnelles des deux groupes de requérants diffèrent fortement.

⁵⁷Codage effectué selon la nomenclature PCS 2003.

⁵⁸Conformément aux catégories de la nomenclature PCS 2003, le groupe des personnes sans activité professionnelle ne comprend pas les retraités.

Les requérants « hors séjour » se recrutent principalement parmi les professions intermédiaires (21%), les cadres et professions intellectuelles supérieures (20%) et les employés (14%) –ce qui correspond à peu près au poids de ces catégories dans la population locale. Toutefois, on observe une proportion d’artisans, commerçants et chefs d’entreprise (10%) nettement supérieure à celle de la population d’Ile-de-France (2,9%). La forte représentation des indépendants s’explique peut-être par le sentiment de rancœur qu’ils nourrissent contre l’Etat en général, et contre l’administration en particulier. Victimes de lois dont ils ne maîtrisent pas la logique, ils seraient, plus que les autres, enclins à en saisir la justice⁵⁹. Les agriculteurs exploitants (1% contre 0,1% pour la moyenne régionale) et les ouvriers (11% contre 9% pour la moyenne régionale) sont également bien représentés dans notre échantillon (voir tableau 5).

Tableau 5 : Catégorie socio-professionnelle des requérants interrogés (en % des réponses données)

CSP (niveau 1)	Franciliens de plus de 21 ans ⁶⁰	Requérants (ensemble du contentieux) ⁶¹	Requérants (contentieux hors séjour)	Requérants (contentieux séjour)
1 Agriculteurs exploitants	0,1	0,6	1,4	0
2 Artisans, commerçants et chefs d’entreprise	2,9	5,5	9,9	2,7
3 Cadres et professions intellectuelles supérieures	16,8	7,7	19,7	0
4 Professions intermédiaires	16	8,8	21,1	0,9
5 Employés	18,1	9,9	14	7,3
6 Ouvriers	9	16	11,3	19,1
7 Retraités	27,5	4,4	7	2,7
8 Autres personnes sans activité professionnelle	9,5	47	15,5	67,3

⁵⁹Cf. N. Mayer, *La Boutique contre la gauche*, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, Paris, 1986 ; voir aussi A. Birbaum, *Le peuple et les gros. Histoire d’un mythe*, Paris, 1979.

⁶⁰ Enquête emploi 2005 INSEE

⁶¹Pour pouvoir être comparés avec les données concernant la population d’Ile-de-France, les pourcentages ont été calculés sans prendre en compte les 12 requérants dont la CSP est indéterminée.

Les requérants du contentieux « séjour », dont l'accès à l'emploi est illégal, se déclarent majoritairement sans activité professionnelle (67%), mais un tiers d'entre eux affirme néanmoins exercer un travail. Les femmes⁶² et les jeunes de moins de 39 ans sont particulièrement représentés parmi ces requérants sans activité professionnelle⁶³. Viennent en deuxième lieu les ouvriers (19%) –notamment du bâtiment-, suivis par les employés (7%) –essentiellement de maison. La catégorie des artisans, commerçants et chefs d'entreprise est néanmoins bien représentée avec un taux (3%) proche de la moyenne régionale (voir tableau 5).

L'opposition entre le contentieux du séjour et les autres contentieux paraît structurer un certain nombre de caractéristiques socio-démographiques ; tel est le cas bien sûr de la nationalité des requérants, mais aussi de leur lieu de résidence, de leur âge, ou de la catégorie socio-professionnelle des actifs. Néanmoins, certains traits communs à l'ensemble des requérants interrogés ne doivent pas être oubliés : ainsi de la prépondérance masculine, de la relative absence des plus de 60 ans ou de la sur-représentation des personnes sans activité professionnelle. La dispersion des qualités des requérants doit également être soulignée. L'accès au tribunal n'est pas réservé à une catégorie socio-économique déterminée. Mais la population interrogée se distingue par plusieurs aspects des habitants d'Ile-de-France. Ainsi l'échantillon « hors séjour »⁶⁴ est-il plus masculin et plus diplômé que la population d'Ile-de-France ; la classe d'âge 40-59 ans, les personnes sans activités professionnelles, les artisans, commerçants et chefs d'entreprise y sont particulièrement représentés, alors que les personnes âgées et les retraités en sont presque absents.

II. Des chemins vers le tribunal administratif

Pour accéder à la justice, les ressources mobilisées, et éventuellement conjuguées, par les requérants sont multiples. Les médiations sont particulièrement importantes dans le contentieux « séjour ». Mais, quelle que soit la nature du contentieux, la marche vers le juge emprunte des trajectoires variées.

⁶²La faiblesse du taux d'activité des femmes se retrouve pour l'ensemble de la population immigrée, *Les immigrés en France*, INSEE, Références, 2005.

⁶³Les femmes du contentieux « hors séjour » sont également plus fréquemment sans activité professionnelle (18%) que les hommes (12%) ; toutefois, cette différence n'est pas statistiquement significative. En revanche, la corrélation entre la classe d'âge 20-39 ans et l'absence d'activité professionnelle ne se retrouve pas.

⁶⁴Toute comparaison portant sur les requérants « séjour » est difficile, dès lors que la population des immigrés en situation irrégulière est, par définition, mal connue.

A. Les « intermédiaires du droit »

Le cheminement des requérants vers le tribunal passe souvent par divers intermédiaires : relations personnelles ou professionnelles, associations, syndicats ou avocats. L'administration –par le biais des services directement concernés, d'un autre service, d'un élu ou d'un médiateur– peut également être le vecteur d'informations qui sont mobilisées à l'occasion du recours juridictionnel.

1. Les avocats

Plus de la moitié des requérants (52%) interrogés présentent leur recours par ministère d'avocat. Si l'on inclut ceux qui ont bénéficié de l'aide d'un avocat en amont de leur recours, 56% de notre population a obtenu le concours d'un spécialiste.

Mais une différence significative peut être observée selon la nature du contentieux : les contentieux hors séjour ne sont introduits avec ministère d'avocat que dans environ 30% des cas, alors que les requérants du titre de séjour ont présenté leur requête par le biais d'un avocat dans 65% des cas (Annexe figure 9). La faiblesse relative des recours introduits avec ministère d'avocat dans les contentieux « hors séjour » doit toutefois être interprétée prudemment. Elle peut tenir au fait que la population étudiée est constituée par les seules personnes présentes à l'audience ; les requérants défendus par des avocats se rendent peut-être moins souvent au Tribunal dans les cas de contentieux hors séjour que dans le contentieux du séjour.

Le recours à un avocat ne paraît pas lié au lieu de résidence⁶⁵. La corrélation statistique négative entre le recours à un avocat et la densité d'avocats dans le département, ainsi que l'observation des communes de résidence des requérants ayant/n'ayant pas obtenu les services d'un avocat suggère que la relative rareté des avocats sur place ne constitue pas un obstacle à leur sollicitation.

On n'observe, par ailleurs, aucune relation significative entre le recours à un avocat et le sexe, l'âge ou la catégorie socio-professionnelle du requérant. Les requérants qui ont été aidés par une association ne paraissent pas non plus recourir davantage que les autres à un avocat.

En revanche, le fait de ne pas recourir au ministère d'avocat paraît associé à quelques caractéristiques. Ainsi, les litiges de fonction publique semblent moins souvent introduit par l'intermédiaire d'un avocat. Par ailleurs, plus le capital scolaire et surtout les compétences

juridiques sont élevés, moins le ministère d'avocat est fréquent. Le fait d'avoir connu la possibilité de saisir le tribunal administratif grâce à la mention portée sur la décision administrative est également associé à une moindre utilisation des avocats. La nature des enjeux en litige détermine aussi peut-être le recours à un avocat, mais nos questionnaires ne permettent pas d'apprécier l'existence d'une telle corrélation.

2. Les relations personnelles

40% des requérants interrogés ont déclaré avoir été aidés dans leurs démarches par leurs relations personnelles. Cette indication renvoie pour un petit tiers d'entre eux à la présence d'un juriste parmi leurs proches⁶⁶. Mais tel n'est pas toujours le cas.

Dans plusieurs questionnaires, les requérants, appelés à expliciter leur réponse concernant les « relations personnelles », ont précisé qu'il s'agissait de l'assistante sociale. Une telle caractérisation n'est malheureusement pas systématique mais elle invite à ne pas assimiler les « relations personnelles » aux seuls parents et amis des requérants.

Les « relations personnelles » interviennent beaucoup plus dans le contentieux du séjour que dans le contentieux « hors séjour » : respectivement 53% et 20% des requérants en ont bénéficié. L'utilisation de ces réseaux propres ne paraît attachée à aucune catégorie socio-professionnelle ; l'âge, le sexe, le niveau de diplôme ou le lieu de résidence ne semblent pas davantage être des variables explicatives.

3. L'administration

La médiation vers le tribunal administratif est souvent assurée par l'administration elle-même. C'est ainsi, dans 22% des cas, la mention des voies et délais de recours figurant sur la décision administrative attaquée qui a fait connaître la possibilité d'un recours juridictionnel.

Cette mention est surtout informative pour les requérants âgés de moins de 40 ans, qui sont près du tiers à avoir connu l'existence du tribunal administratif par ce biais. Diverses hypothèses pourraient l'expliquer : une moindre expérience des institutions par les « jeunes »

⁶⁵Seine-Saint-Denis : 2,4 avocats/10.000 habitants ; Val d'Oise : 2,9/10.000 habitants, Sources : Conseil National des Barreaux mise à jour 2005, Insee estimations 2005.

⁶⁶Notons à l'inverse que seule la moitié des 46 requérants (soit 24% de l'échantillon) ayant déclaré compter un juriste parmi leurs proches ont affirmé avoir été aidé dans la formation de leur recours par leurs « relations personnelles ». La présence d'un juriste dans l'entourage ne paraît pas liée au niveau de diplôme : plus de la moitié (25) des requérants concernés ont arrêté leurs études avant le baccalauréat. Si, dans notre échantillon, les artisans, commerçants, chefs d'entreprise (4 sur 10) et professions intermédiaires (5 sur 16) sont relativement plus nombreux à avoir un juriste dans leur entourage que les ouvriers (4 sur 29) ou les professions supérieures (3 sur 14), aucune relation significative ne peut être établie compte tenu du caractère réduit de nos populations. La présence d'un juriste ne paraît pas davantage réservée aux requérants de nationalité française : 30 des requérants en bénéficiant possèdent une nationalité étrangère.

pourrait les conduire à découvrir l'existence du tribunal administratif à l'occasion de la notification de la décision. Mais l'attention portée à la mention des voies et délais de recours pourrait également refléter une prise en charge plus active de leur litige avec l'administration.

Le fait d'avoir bénéficié de conseils dispensés par un avocat, par un proche juriste ou, plus généralement, par une relation personnelle, est associé à un rôle moindre joué par la mention administrative.

En revanche, la nature du contentieux, le sexe, le niveau de diplôme, ou la catégorie socio-professionnelle des requérants ne paraissent pas avoir d'incidence sur les éléments de connaissance que leur apporte la décision administrative.

Plus rarement (7% des cas), l'administration –souvent extérieure au litige- a joué un rôle par l'octroi de conseils directs aux futurs requérants.

4. Les associations

Un peu plus de 15% des requérants ont été aidés par une association dans la formation de leur recours. Mais si, dans les litiges autres que ceux du séjour, cette intervention n'est observée que dans environ 8% des cas, 20% des demandeurs de titres de séjour disent avoir été aidés par une association dans leurs démarches juridictionnelles. Cette différence traduit sans doute une juridicisation des associations spécialisées dans la défense des étrangers qui ne peut être observée dans les autres pans de l'activité associative concernés par le contentieux administratif⁶⁷. Toutefois, il faut souligner qu'en servant d'intermédiaire vers le tribunal dans seulement 20% des requêtes « séjour », les associations jouent un rôle moindre dans le recours au tribunal que d'autres intermédiaires tels les « relations personnelles » ou les avocats. Les requérants originaires du Maghreb sont particulièrement concernés par l'aide associative : 35% d'entre eux en ont en effet bénéficié dans leurs démarches. Robuste au contrôle par l'âge, le sexe, le niveau de diplôme, le lieu de résidence et la catégorie socio-professionnelle, cette relation pourrait s'expliquer par un accès plus facile au tissu associatif des populations originaires de zones d'immigration ancienne et souvent francophones.

Le recours à une association n'est pas significativement associé aux autres variables testées (sexe⁶⁸, âge, niveau de diplôme, catégorie socio-professionnelle, présence d'un juriste parmi les proches). Le lieu de résidence des requérants paraît également neutre. Cette observation suggère que l'utilisation du tissu associatif, comme le recours au ministère

⁶⁷Voir chapitre 2.

⁶⁸Précisons, que les femmes de notre échantillon ont un peu moins souvent bénéficié de l'aide d'une association (14,7%) que les hommes (15,9%).

d'avocat, n'emprunte pas les réseaux de proximité mais plutôt ceux d'un capital social non circonscrit territorialement.

5. Les syndicats et les relations professionnelles

Les syndicats jouent un rôle nettement moindre dans l'accès à la justice administrative. Les requérants n'ont en effet déclaré avoir bénéficié de leur support que dans 7% des cas, tous en matière de contentieux de la fonction publique.

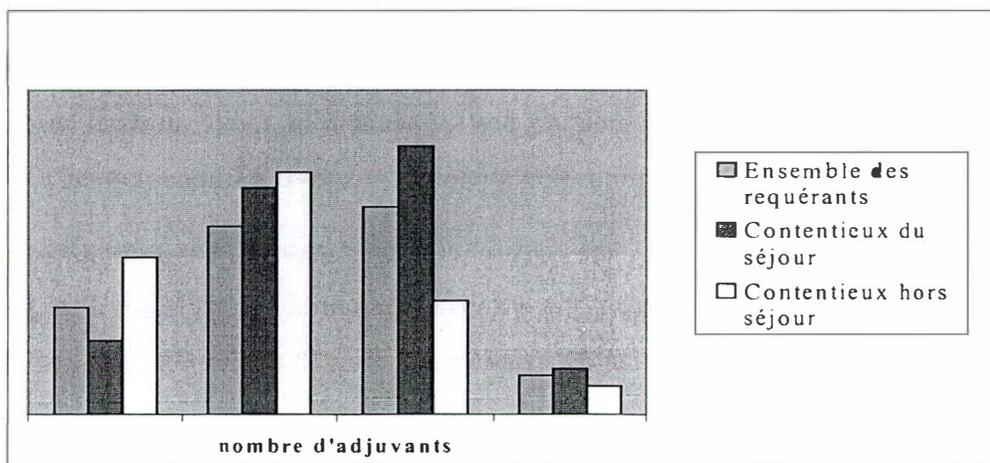
Les « relations professionnelles » -que les requérants ont clairement distingué des appuis syndicaux⁶⁹- sont tout aussi rarement citées par les requérants comme leur ayant fait connaître la possibilité de saisir le tribunal administratif ou les ayant guidés dans leurs démarches (8 %).

6. Le recours, fruit de relations multiples ?

Les requérants mettent parfois en jeu ces « adjuvants » de manière combinée (45% pour l'ensemble de l'échantillon) (cf. figure 6).

Figure 6 : Les adjuvants du recours juridictionnel (en % des requérants)

Adjuvants mobilisés	0	1	2	3
Ensemble des requérants	19,7	34,7	38,3	7,2
Contentieux du séjour	13,7	41,9	49,6	8,5
Contentieux hors séjour	29	44,7	21	5,3



⁶⁹Les deux catégories ont une unique intersection, qui peut s'expliquer par l'intervention de l'un et l'autre des intermédiaires.

Relativement limitées pour le contentieux « hors séjour » (26%), ces médiations multiples sont importantes pour les requérants « séjour ». Si 14% d'entre eux n'ont cité aucune aide extérieure⁷⁰ et 42% ont eu recours à un seul intermédiaire, une majorité (58%) en ont sollicité deux ou trois (en revanche, aucun n'en a déclaré plus de trois). Toutefois, d'un point de vue statistique, cette différence est associée, non à la nature du contentieux, mais à l'intervention d'un avocat. 82% des requérants ayant introduit leur requête par ministère d'avocat ont obtenu le concours d'au moins un autre intermédiaire. Cette relation n'est pas étonnante⁷¹ : trouver un avocat est, en lui-même, un cheminement qui nécessite la mobilisation de réseaux.

Aucune relation nette ne peut être mise en évidence entre le sexe, l'âge, le niveau de diplôme ou la catégorie socio-professionnelle et le nombre d'aides obtenues. Mais les requérants disposant de connaissances juridiques personnelles ou ayant connu la possibilité de saisir le tribunal administratif par la mention portée sur la décision administrative ont, moins que les autres, eu recours à une aide extérieure (ils sont respectivement 41 % et 46% à n'avoir été assisté par aucun intermédiaire). Cela confirme les observations antérieures qui suggèrent un clivage assez net entre des requérants que le langage juridique ne rebute pas – mais qui, pour certains, ne maîtrisent aucun des codes de la justice administrative pas nécessairement de connaissances juridiques- et qui mènent seuls, de bout en bout, leur recours juridictionnel, et des requérants qui recherchent au contraire des entremises.

B. L'appel à l'arbitrage du juge

1. Le recours administratif : un détour assez peu usité

La moitié des requérants ont formé un recours administratif avant ou parallèlement à la saisine du juge. Les contentieux « hors séjour » s'accompagnent plus fréquemment d'un recours administratif (58%) que les contentieux du titre de séjour (45%). Si elle reste vraie, cette observation perd toutefois sa significativité statistique lorsque l'on exclut les contentieux dans lesquels le recours administratif préalable est obligatoire (impôts et logement). Au total, à l'exception du contentieux de la fonction publique où elles sont fréquentes (74%), les tentatives pour obtenir un règlement non juridictionnel du litige paraissent relativement

⁷⁰Ne sont ici pris en compte que les éléments d'aide extérieurs : relations personnelles, relations professionnelles, associations, syndicats, administration en tant qu'elle a directement été sollicitée pour prodiguer une aide (ce qui exclut la simple mention sur la décision administrative) et avocats. Le fait que le requérant compte un juriste dans son entourage proche n'a été pris en compte que si les relations personnelles avaient été citées parmi les adjuvants de l'action au tribunal.

limitées. S'il est suffisamment tortueux pour justifier un accompagnement par des intermédiaires pluriels, l'accès au tribunal n'apparaît donc pas, pour notre échantillon, comme une « voie de la dernière chance », mais plutôt comme une manière parmi d'autres, d'obtenir gain de cause.

Les requêtes présentées par des femmes sont moins souvent accompagnées d'un recours administratif (38%) que celles présentées par des hommes (55%). Cette relation est encore accentuée si l'on s'en tient au contentieux du titre de séjour (29% de recours administratifs pour les femmes contre 51% pour les hommes). La propension à former un recours administratif paraît également s'accroître avec l'âge. Ainsi, les personnes âgées de moins de 40 ans ne sont que 42% à chercher une solution non juridictionnelle à leur litige contre 57% des personnes âgées de plus de 40 ans. La significativité de cette observation, qui est robuste au contrôle par le sexe, l'absence d'activité professionnelle et le niveau d'études, s'accroît encore si l'on se limite au contentieux du séjour (37% des requérants âgés de 20 à 39 ans ont formé un recours administratif contre 56% des requérants âgés de plus de 40 ans).

Ces différences dans le cheminement des litiges en fonction de l'âge et du sexe ne trouvent pas d'explication simple. Elles pourraient tenir à une plus grande confiance des « jeunes » et des femmes dans le système juridictionnel (ou à une moins grande confiance dans le système administratif) ; mais les sondages menés auprès des usagers de la justice (judiciaire) ne permettent pas de corroborer cette hypothèse⁷². On peut aussi faire l'hypothèse d'une plus grande défiance des personnes plus âgées dans la justice administrative, qui pourrait s'expliquer par la déception résultant d'une sollicitation passée.

Les autres variables testées (niveau de diplôme, présence d'un juriste dans la famille, catégorie socio-professionnelle, ministère d'avocat, aide associative) ne sont pas associées à la fréquence de la présentation d'un recours administratif.

2. L'habitude de la justice

72% des requérants interrogés n'avaient jamais saisi la justice avant le litige à l'audience duquel ils assistaient. Dans 18% des cas, un ou deux recours juridictionnels antérieurs avaient

⁷¹La construction du questionnaire qui comportait une question « comment avez-vous connu votre avocat ? » y prédisposait d'ailleurs.

⁷²Ainsi, selon le sondage Louis Harris réalisé en mai 2001, « la confiance dans la justice est majoritairement partagée par toutes les catégories socio-démographiques de la population étudiée, à l'exception des interviewés âgés de 65 ans et plus », *Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice*, GIP Droit et Justice, mai 2001. Une enquête menée quelques années auparavant suggérait au contraire que la défiance envers la justice était plus forte pour les 35-49 ans, *Les Français et la justice*, GIP Droit et justice, 1997.

été exercés, auprès des tribunaux administratifs ou judiciaires. Les 10% restant correspondent à 20 requérants qui saisissent les tribunaux de manière fréquente, voire régulière.

Les primo-requérants sont plus nombreux dans le contentieux du séjour (82%) que dans le contentieux « hors séjour » où ils ne représentent que 57% des requérants. La brièveté et la clandestinité de la présence en France des requérants « séjour » explique sans doute l'absence de saisine antérieure de la justice. A l'inverse, les « requérants d'habitude »⁷³ se rencontrent essentiellement dans le contentieux « hors séjour », et notamment dans le contentieux de la fonction publique.

Un accès répété à la justice s'accompagne souvent d'une compétence juridique personnelle ; il n'est cependant pas possible d'apprécier si les connaissances juridiques incitent à la saisine de la justice ou sont, à l'inverse, acquises pour l'accompagner. Si l'absence de compétence juridique ne paraît ainsi pas faire obstacle à la saisine de la justice, elle paraît décourager de renouveler l'expérience. A l'inverse, les personnes dotées d'une telle compétence (initiale ou acquise) seraient plus confiantes dans l'issue de leur action et auraient, de fait, une plus grande propension à se tourner vers le juge.

En revanche, on n'observe aucune corrélation entre l'habitude de la justice et la présence d'un juriste parmi les proches, le niveau d'études ou la catégorie socio-professionnelle. En particulier, les requérants sans activité professionnelle ou retraités –qui disposent donc davantage de loisirs- ne paraissent pas davantage enclins au contentieux que les autres⁷⁴. La mobilisation des relations personnelles ou professionnelles et l'intervention d'une association semblent également dépourvues d'incidence. Il en va de même du département de résidence, ou encore de l'âge des requérants, alors même que l'on pourrait s'attendre à voir le nombre de recours exercé croître avec les années au cours desquelles les individus étaient à même de les former.

Le fait d'avoir déjà saisi la justice n'est pas davantage associé à des modalités spécifiques de cheminement du litige. La fréquence du recours administratif ou du ministère d'avocat ne varie pas significativement entre les primo-requérants et les autres.

Les modalités d'accès au tribunal paraissent ainsi dans une large mesure indépendante des caractéristiques socio-démographiques (sexe, âge, diplôme, CSP) des requérants. Ni le

⁷³Cf. F. Lemaire, « Les requérants d'habitude », *RFDA*, mai-juin 2004, p. 554 et s.

⁷⁴Dans notre échantillon et même à s'en tenir au contentieux hors séjour, on observe même une corrélation négative (mais non significative).

choix des intermédiaires, ni leur nombre, ni l'habitude de la justice ne semblent ainsi en dépendre. Si les jeunes et les femmes de notre échantillon introduisent moins de recours administratifs, cette particularité reste isolée et inexpliquée.

Le contentieux « séjour » est marqué par la médiation plus importante des différents intermédiaires tels que les « relations personnelles », les associations et surtout les avocats, et par la moindre place accordée à une résolution administrative des litiges que dans le contentieux « hors séjour ».

Mais on observe également une différence dans les stratégies d'accès au juge, qui ne peut être rapportée ni à la nature du contentieux ni aux déterminants sociologiques de la population étudiée. Les requérants qui, ayant connu la possibilité de porter leur affaire devant le tribunal par leurs propres connaissances juridiques ou la mention des voies et délais de recours inscrite sur la décision, entendent se débrouiller seuls, s'opposent en effet assez nettement à ceux auxquels le recours juridictionnels a été suggéré par un intermédiaire extérieur.

Annexes

Questionnaire

Question filtre : Est-ce vous qui avez saisi le tribunal ?

Si non : \Rightarrow **STOP**

Q1 : Agissez-vous en votre nom propre ?

1) OUI : \Rightarrow **Aller à Q4**

2) NON : \Rightarrow **Aller à Q2**

Q2 : Pour le compte de qui agissez-vous ?

1) Etat

2) Collectivité territoriale : Laquelle ?.....

3) Etablissement public : Lequel ?.....

4) Association : Laquelle ?.....

5) Syndicat : Lequel ?.....

6) Société de forme privée : Laquelle ?.....

7) Autre : Qui ?..... **Aller à Q4 \Rightarrow**

Q3 : Quelle fonction exercez-vous au sein de cette personne morale et depuis combien de temps ?

Q4 : Est-ce la première fois que vous (ou la personne morale que vous représentez) vous trouvez devant un tribunal ?

1) OUI : \Rightarrow **Aller à Q6**

2) NON : \Rightarrow **Aller à Q5**

Q5 : Combien de recours avez-vous déjà introduit devant le tribunal administratif ?.....

Combien de recours avez-vous introduit devant d'autres juridictions ?.....

Q6 : Comment avez-vous connu la possibilité de saisir le TA ? (Ne proposer les items que si nécessaire)

1) *Mention sur la décision administrative contestée*

5) *Relations personnelles*

2) *Etudes, formation*

6) *Relations professionnelles*

3) *Media : Précisez :*

7) *Associations*

4) *Administration : précisez brochure, conseil oral*

8) *Avocats*

9) *Autre : Précisez :*

Q7 : Etes-vous défendu par un avocat ?

1) OUI

2) NON :



<p>Q7a : Comment l'avez-vous connu ?</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><i>Q7a.1 : Avez-vous demandé/obtenu l'aide juridictionnelle ?</i></p> <p>1) <input type="checkbox"/> OUI 2) <input type="checkbox"/> NON</p>	<p>Q7b : Si non : Avez-vous été aidé ?</p> <p>1) <input type="checkbox"/> OUI</p> <p>2) <input type="checkbox"/> NON</p> <p><i>Q7b 1 : Si oui, par qui ?.....</i></p> <p>.....</p>
--	---

Figure 1 : Répartition des questionnaires par matières (en %) et comparaison avec les affaires traitées par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Matière	Etrangers	Fonction publique	Police	Fiscal	Urbanisme	Travail	Logement	Autres
Quest.	61	12	10	5	5	3	1	3
Affaires traitées ⁷⁵	54	8	9	11	3	1,4	3	10,6

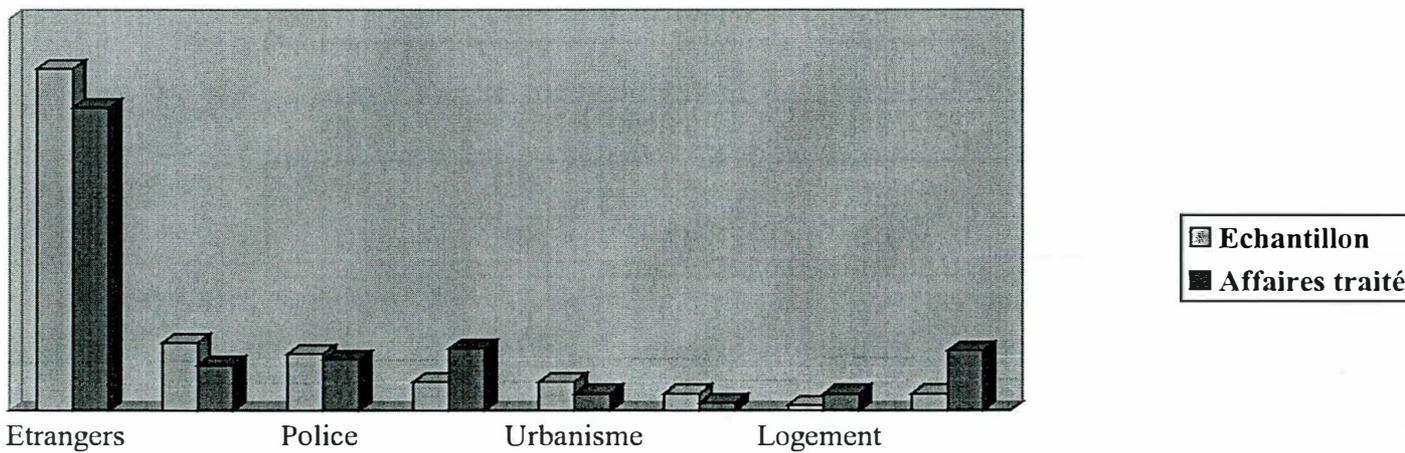


Figure 2 : Répartition des questionnaires par sexe en %

	Hommes	Femmes	Inconnu
Ensemble	65,3	31,6	3,1
Contentieux hors séjour	66	29	5
Contentieux du séjour	65	33	2

⁷⁵Source : Rapport annuel sur l'activité et la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel 2005 (tableaux 11a et 11b).

Tableaux 3 : Répartition des questionnaires par sexe, âge et type de contentieux (en %)

Ensemble	< 20 ans	20-39 ans	40-59 ans	> 60 ans
Hommes	3	57	33	7
Femmes	2	39	39	20

Séjour	< 20 ans	20-39 ans	40-59 ans	> 60 ans
Hommes	1	76	19	4
Femmes	3	54	23	21

Hors séjour	< 20 ans	20-39 ans	40-59 ans	> 60 ans
Hommes	6	29	54	10
Femmes	0	14	68	18

Figure 4 : Nationalité des requérants (ensemble de l'échantillon) (en %)

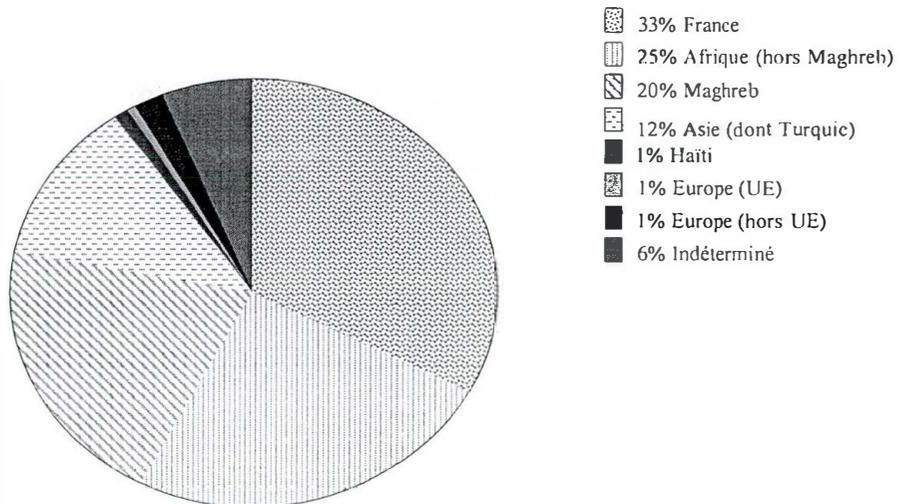


Figure 5 : Nationalité des requérants du contentieux hors séjour

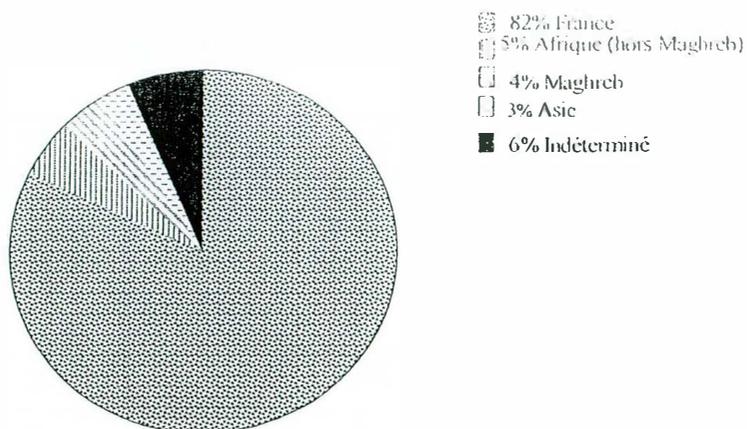


Figure 6 : Département de résidence des requérants interrogés

Département	93	95	IdF (autres)	Province
	47%	30%	15%	8%

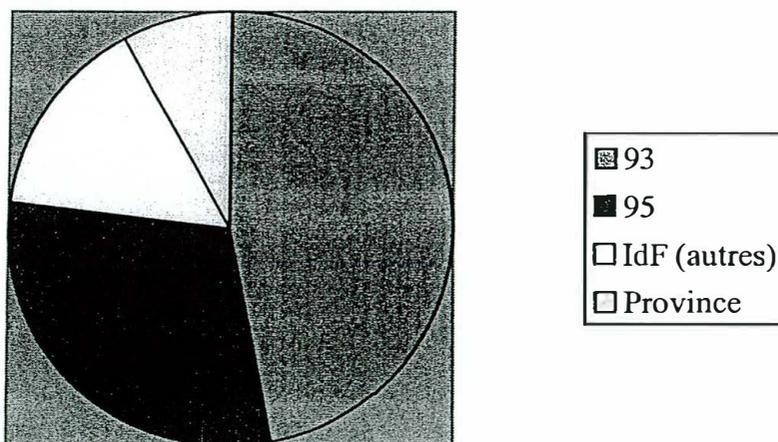
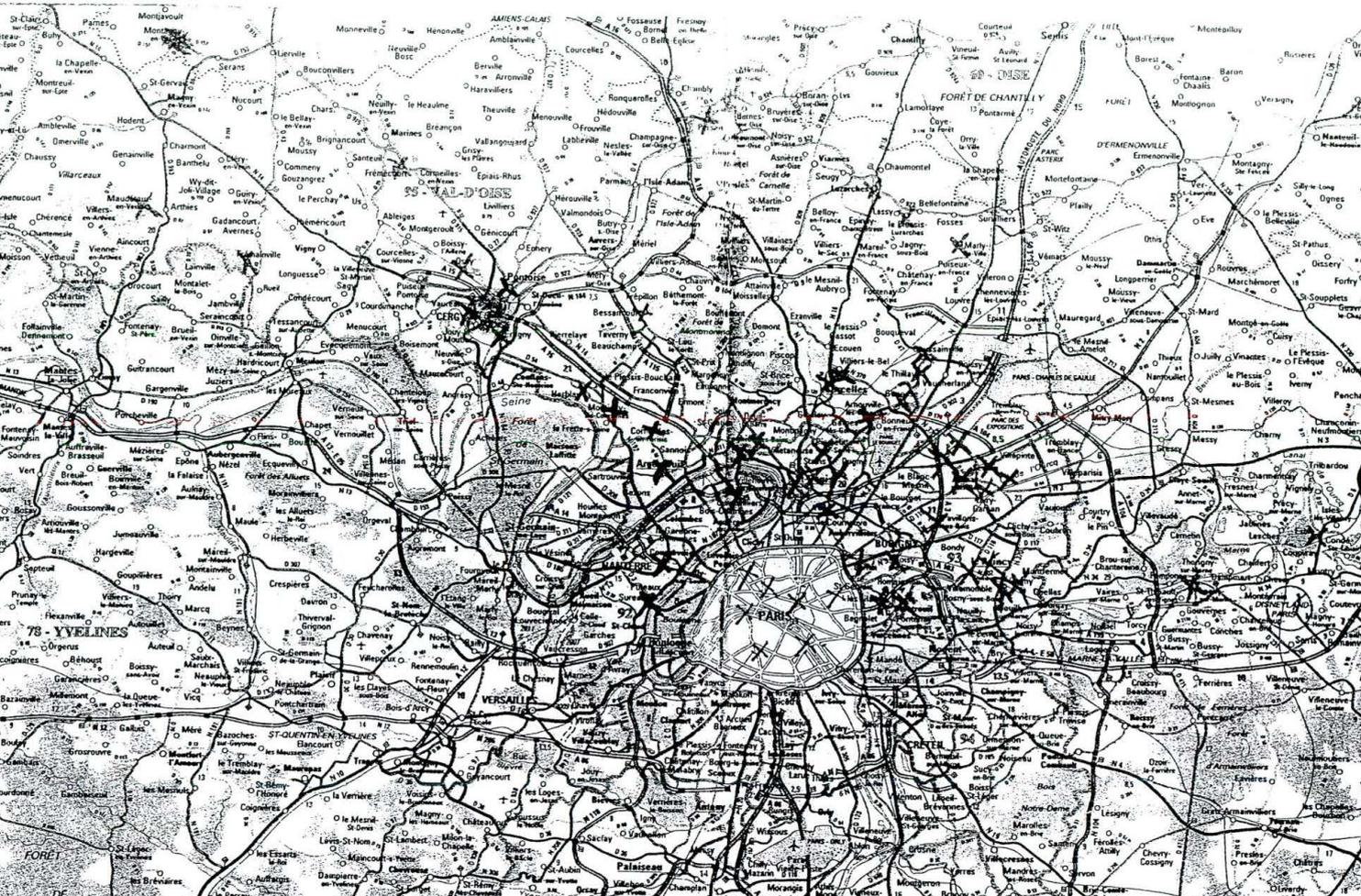


Figure 7 : Situation par rapport au tribunal administratif de Cergy-Pontoise des requérants de la région parisienne du contentieux hors séjour dont la commune de résidence est connue



Légende : Le tribunal administratif est représenté par un cercle vert
Chaque requérant est représenté par une croix rouge
Les limites du ressort du TA de Cergy-Pontoise sont représentées en jaune

Figure 8 : Niveau de diplôme des requérants (en %)

Niveau de diplôme	Requérants	Franciliens adultes (30-50 ans) ⁷⁶
Aucun diplôme ou CEP (0)	25,9	19,7
BEPC seul (collège) (1)	14,5	6,8
CAP, BEP ou équivalent (2)	13,5	27,0
Bac, brevet pro. Ou équivalent (3)	18,6	16,7
Baccalauréat + 2 ans (4)	11	13,7
Diplôme supérieur (5)	15,5	14,7
Indéterminé	1	1,4

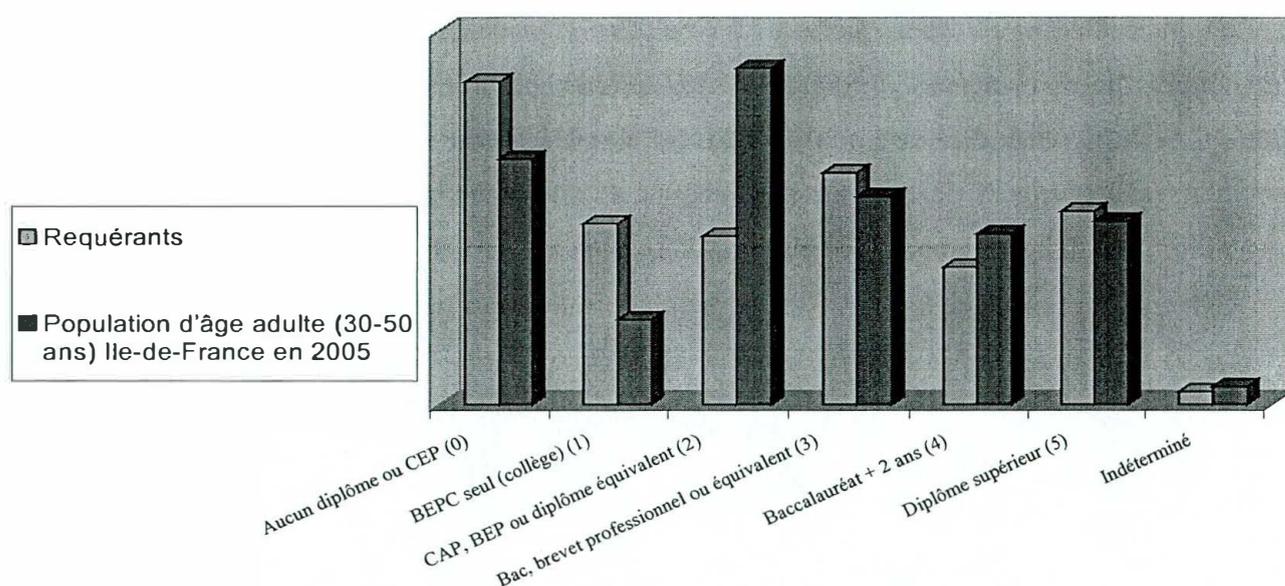


Figure 9 : Fréquence du recours à un avocat selon la nature du contentieux

Recours présenté	Sans avocat	Avec avocat	Inconnu
Contentieux du séjour	34 %	65 %	1 %
Contentieux hors séjour	68 %	30 %	1 %

⁷⁶Source : Ile-de-France, La région en faits et en chiffres, Diplôme le plus élevé obtenu en 2004.

La « judiciarisation » de l'immigration

(E. Saada, A. Spire)

Introduction

L'évolution récente du contentieux administratif en matière d'immigration présente des singularités qui peuvent apparaître, au premier abord, paradoxales : les requêtes déposées au tribunal administratif pour des litiges relatifs aux titres de séjour et à l'éloignement sont chaque année plus nombreuses, alors même qu'elles émanent d'usagers qui sont parmi les plus démunis de compétences juridiques. Cette augmentation des contentieux administratifs relatifs à l'immigration doit être analysée tout d'abord à l'aune des conditions sociales qui permettent aux étrangers de déposer des recours et d'accéder ainsi à la production d'une contestation juridique judiciaire des décisions qui les concernent, sans perdre de vue que l'évolution des pratiques de l'administration peut également être propice au développement de litiges.

Pour mettre ces hypothèses à l'épreuve du travail empirique, nous avons choisi d'enquêter dans deux départements, la Seine-Saint-Denis et le Nord⁷⁷, d'une part auprès des acteurs à l'origine du contentieux (étrangers et intermédiaires du droit qui les accompagnent au quotidien dans leurs démarches administratives) et d'autre part au sein même du service des étrangers de la préfecture, là où se prennent quotidiennement les décisions de refus de titre de séjour et les arrêtés de reconduite à la frontière. Au préalable, on se propose de présenter le contexte historique, social et politique du traitement de l'immigration dans les différents départements étudiés.

⁷⁷ Ce rapport est le fruit d'un travail de recherche coordonné par Emmanuelle Saada pour la Seine-Saint-Denis et Alexis Spire pour le Nord et le Pas-de-Calais. Il constitue la synthèse d'une campagne d'entretiens menés auprès des intermédiaires du droit et des agents de préfectures et se réfère par endroits aux mémoires de plusieurs étudiants, et notamment Karen Akoka, Axel Gabay et Julie Thuilleaux pour la Seine-Saint-Denis, Margot Bonis, Chloé Ledoux, Aurélie Marchand et Raphaëlle Parizet pour le Nord et le Pas-de-Calais.

I. Le contentieux des étrangers

A. Données de cadrage à Lille et à Bobigny

1. Le contentieux des étrangers à Bobigny

Les départements du ressort du tribunal administratif de Cergy-Pontoise présentent une forte population étrangère : en 1999, 258 850 étrangers ont été recensés dans la Seine-Saint-Denis (soit 18,7 % de la population) et 119 406 dans le Val d'Oise (soit 10,8 % de la population). La situation démographique de la Seine-Saint-Denis est exceptionnelle: il s'agit du département de France où vivent le plus d'étrangers en proportion de la population et le second département en nombre absolu (il y avait en 1999, 308 266 étrangers à Paris, soit une proportion de 14,5%). De plus, l'aéroport de Roissy dépend de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, ce qui génère un flux important de demandes de titres de séjour. Ces éléments expliquent une organisation administrative atypique puisque la préfecture est la seule de France à être dotée d'une Direction des étrangers, et non d'un bureau comme c'est le cas ailleurs. Cette Direction reçoit annuellement environ 400 000 dossiers et délivre 200 000 titres de séjour dont 50 000 définitifs (cartes de séjour d'un an ou de dix ans) ; elle accueille chaque jour environ mille personnes dans un bâtiment réservé à ses activités⁷⁸. L'importance de ces flux nous a conduit à choisir comme lieu d'enquête sur les pratiques administratives la préfecture de Seine-Saint-Denis au détriment de celle du Val d'Oise.

2. Le contentieux des étrangers à Lille

Le tribunal administratif de Lille constitue l'un de ceux, après Paris, Cergy-Pontoise Lyon et Marseille, qui se trouve confronté au contentieux relatif à l'immigration le plus massif. Cette configuration peut, en première analyse, être éclairée par trois séries de facteurs.

Tout d'abord, le Nord-Pas-de-Calais constitue une zone qui accueille, depuis près de deux siècles, une population étrangère très nombreuse. La région a longtemps été un pôle économique de toute première importance et a ainsi attiré d'importants flux d'immigration dans deux secteurs clefs de la Révolution industrielle, le textile et l'extraction de la houille. Au moment du déclenchement de la crise économique en 1975, le Nord Pas-de-Calais comptait encore 5,2 % d'étrangers, soit une proportion bien supérieure à celle relevée sur l'ensemble du territoire. Dans la période plus récente, la région est devenue davantage un lieu

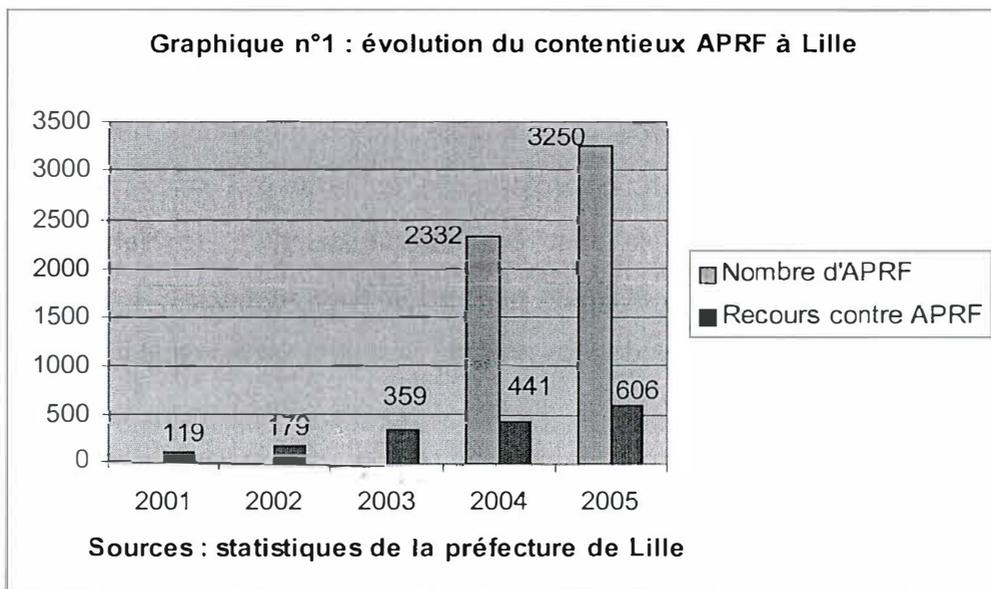
⁷⁸ Sur ces points, voir Julie Thuilleaux, *Pratique du droit au concret. Usages sociaux du droit des étrangers par les agents de la préfecture de Seine Saint Denis*, mémoire de master I, Sciences Politiques, Paris I, 2007.

de transit pour des migrants qui poursuivent leur route ailleurs : l'installation en 1999 par la Croix Rouge du camp de Sangatte qui abrita plusieurs milliers d'étrangers souhaitant traverser la Manche en est une illustration, même si celui-ci a été fermé en 2002.

Depuis quelques années, cette région frontalière constitue un lieu de passage privilégié vers d'autres pays européens comme la Belgique ou le Royaume Uni. Or, le règlement de Dublin adopté le 18 février 2002 stipule que le pays responsable d'une demande d'asile est celui par lequel l'étranger a pénétré dans l'Union, ou plutôt l'Etat dans lequel il a été contrôlé. Le Nord-Pas-de-Calais se trouve donc être désormais un lieu stratégique vers lequel sont « réacheminés » tous les demandeurs d'asile qui sont partis vers le nord de l'Europe mais dont les empreintes ont été enregistrées en France.

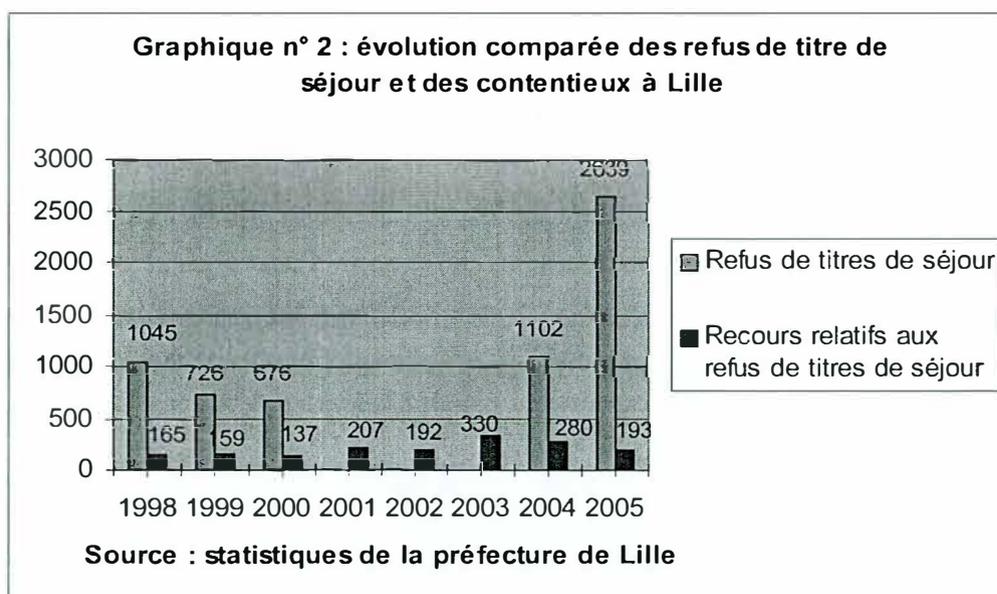
Enfin, dans la période récente (de 1996 à 2004), le département du Nord a été le lieu d'intenses mobilisations en faveur des sans-papiers qui ont largement contribué au développement d'un tissu associatif foisonnant, en particulier dans la ville de Lille mais aussi à Calais et dans les environs de l'emplacement de l'ancien « centre de Sangatte ».

Ces différentes tendances expliquent en grande partie le niveau important du contentieux relatif à l'immigration dans le ressort du tribunal administratif de Lille. Néanmoins, dans la période récente, l'une des particularités de cette juridiction réside dans la baisse relative du contentieux relatif à l'immigration, alors même que celui-ci est en augmentation dans la plupart des autres départements. Pour prendre la mesure de cette particularité régionale, il faut commencer par distinguer deux types de contentieux, celui qui résulte des refus de titres de séjour et celui qui provient des décisions d'éloignements. Cette distinction est très difficile à établir au niveau des requêtes déposées au tribunal administratif mais elle apparaît clairement dans les statistiques produites par la préfecture de Lille (Graphique 1 et 2).



A la préfecture de Lille, le nombre de recours déposés contre des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) croît de façon régulière et sans discontinuer de 2001 à 2005 (Graphique 1). Les données dont on dispose laissent penser que cette augmentation suit de façon assez régulière celle des décisions prises (en 2004 et 2005), même s'il existe nécessairement un décalage dans le temps entre l'adoption de l'arrêté de reconduite à la frontière par la préfecture et le recours déposé par l'étranger devant le Tribunal administratif. Dans le département du Nord, ce décalage est relativement réduit car la plupart des arrêtés ont été pris à la suite de mesure d'interpellations. On peut donc en déduire qu'à la préfecture de Lille, l'augmentation du nombre de recours en matière d'APRF est fortement corrélée à l'intensification des procédures d'éloignement, en particulier depuis l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. On constate d'ailleurs une évolution comparable au niveau national : en 2004, 16 952 requêtes ont été déposées devant les tribunaux administratifs de France métropolitaine contre des APRF, et 17 921 en 2005. Jusqu'à la réforme intervenue le 1^{er} janvier 2007, ce contentieux était fortement alimenté par la pratique des APRF notifiés par voie postale, qui représentaient encore en 2005 80 % de l'ensemble des arrêtés⁷⁹.

Par comparaison, il faut d'emblée relever qu'on ne retrouve pas la même congruence entre l'évolution des décisions et l'évolution des recours en matière de refus de titre de séjour (voir Graphique n°2).



⁷⁹Georges Othily et François-Noël Buffet, *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme juste et humaine*, Rapport du Sénat n°300, 2005-2006, p. 210.

A la Préfecture de Lille, le contentieux en matière de titre de séjour a commencé à prendre une importance significative à partir de 1998 (d'après les responsables de la préfecture que nous avons rencontrés, le nombre de recours déposés auparavant était restreint et ne faisait pas l'objet d'un enregistrement statistique). La montée en charge à partir de 1998 du contentieux concernant les refus de titres de séjour résulte en grande partie de l'application de la circulaire du 24 juin 1997 « relative au réexamen de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière » : beaucoup d'étrangers se sont déclarés en préfecture et sont alors entrés dans un processus de mise en règle qui, sur l'ensemble du territoire, a donné lieu à l'obtention d'un titre de séjour pour 70 % d'entre eux⁸⁰. Parmi ceux qui se sont vus opposer un refus, certains sont, à cette occasion, entrés en contact avec des associations ou des avocats et ont ainsi pu déposer des recours contentieux afin de contester la décision prise par la préfecture. Par la suite, en 1999 et 2000, la baisse régulière du nombre de recours enregistrés suite à des décisions de refus de titre de séjour peut s'expliquer par l'entrée en vigueur de la loi du 11 mai 1998 qui a introduit dans la législation un mécanisme de régularisation permanente donnant la possibilité aux préfectures d'octroyer un titre de séjour à des étrangers en situation irrégulière, soit pour des raisons de « vie privée et familiale », soit pour des « raisons médicales ». On peut supposer que la reprise de l'augmentation du nombre de recours enregistrés en 2001 s'explique également par une augmentation des refus qui pourrait résulter d'une inflexion impulsée par le ministère de l'Intérieur : dans la circulaire du 11 octobre 1999, celui-ci a précisé que l'opération de réexamen étant achevée, « les étrangers qui désormais ne remplissent pas les conditions d'obtention d'un titre de séjour doivent être effectivement éloignés ». Enfin, la période la plus récente allant de 2003 à 2005 se caractérise par une double évolution paradoxale. D'une part, on constate à partir de 2004 une envolée du nombre de refus de titres de séjour qui s'explique essentiellement par l'adoption de la loi Sarkozy du 26 novembre 2003 durcissant les conditions d'accès au séjour, ainsi que par la promulgation de la loi du 10 décembre 2003 modifiant les conditions pour déposer une demande d'asile. On peut également supposer que de nombreux refus de séjour ont été notifiés à des étrangers ayant déposé une demande au titre de l'asile territorial : sur l'ensemble du territoire, 27 741 demandes ont été enregistrées en 2003 et seulement 111 d'entre elles ont donné lieu à la délivrance d'un titre de séjour, soit un taux d'accord de 0,3 %⁸¹. Dans la

⁸⁰ Cf. Xavier Thierry, « Les entrées d'étrangers en France de 1994 à 1999 », *Population*, 56 (3), p. 444 et suiv.

⁸¹ Sur les conditions pratiques de mise en œuvre de l'asile territorial, voir Sylvie Mazella, « Vie et mort du droit d'asile territorial », *Sociétés contemporaines*, 57, 2005, pp. 105-119.

plupart des départements, cette démultiplication des refus de délivrance de titres de séjour⁸² a donné lieu à une augmentation du nombre de recours déposés devant les juridictions administratives alors qu'à Lille, on constate plutôt une diminution significative de ces recours. C'est donc cette configuration paradoxale qu'il va falloir expliquer : l'augmentation continue du nombre de refus de titre de séjour à laquelle correspond une baisse du nombre des recours. Pour éclairer une telle évolution, on a choisi de s'intéresser d'abord à la place des intermédiaires du droit.

B. Les stratégies de séjour des requérants

Les premiers acteurs concernés par les flux associés au contentieux des étrangers sont évidemment les requérants eux-mêmes, puisque la requête est déposée en leur nom. Objets d'une attention médiatique, ils sont paradoxalement assez peu visibles dans les études sur la situation des étrangers en France⁸³. Deux raisons peuvent expliquer la relative absence de travaux sur les différentes pratiques mises en œuvre par les étrangers pour obtenir un titre de séjour. D'une part, ils se prêtent peu à l'enquête sociologique : ils sont difficiles à identifier dans la mesure où leur adresse change ou bien ne correspond pas à leur résidence réelle ; ils ont des difficultés à s'exprimer en français ; en situation irrégulière, ils acceptent difficilement la situation d'entretien avec un enquêteur qu'ils peuvent toujours percevoir comme un représentant de la préfecture. D'autre part, et plus fondamentalement, ce silence peut s'expliquer par la position des autres acteurs du contentieux des étrangers (administration, avocats, associations) qui par définition parlent au nom des étrangers. Ceux que l'on a rencontrés lors de cette enquête oublient le plus souvent la capacité des étrangers à déployer des pratiques spécifiques et des « stratégies de séjour ». Tout se passe comme si l'absence de citoyenneté réduisait ces acteurs à suivre passivement une trajectoire tracée pour eux par l'administration et les intermédiaires du droit.

Désireux de ne pas nous en tenir à cette hypothèse, nous avons mené quatre entretiens approfondis avec cinq personnes résidant dans la banlieue parisienne : il s'agit de personnes rencontrées au Tribunal administratif de Cergy : elles se rendaient à l'audience de leur requête contre un refus de séjour. A l'issue de la passation du questionnaire, elles avaient accepté d'être à nouveau contactées pour un entretien.

⁸² L'application informatique du ministère de l'Intérieur ne permet pas de comptabiliser le nombre de refus de titre de séjour sur l'ensemble du territoire.

Entretien 1 avec Mme A. de nationalité marocaine.

Mme A. a 43 ans et habite depuis 4 ans en France. Elle n'a aucune formation et est aujourd'hui femme de ménage ; elle garde aussi occasionnellement des enfants. Mère de 3 enfants (20 ans, 17 ans et 3 ans—la dernière est née sur le territoire français), elle vit séparée de son mari qui habite au Maroc mais n'est pas divorcée. Son affaire a été audiencée en mai 2006 et un an plus tard, elle était toujours « sans nouvelle ».

Entretien 2 avec M. et Mme B., de nationalité marocaine.

Mme B., 33 ans, est arrivée en France en 1998 et s'est mariée en premières noces à un Français puis a obtenu une carte de séjour de 10 ans. Elle est aujourd'hui femme de ménage dans un hôtel. M. B. est arrivé en 1999. Ils se sont mariés en 2003 et ont eu deux enfants (nés en 2002 et en 2007). Tous les membres de leur famille d'origine sont encore au Maroc. Sa demande de regroupement familial au profit de son mari a été refusée par la préfecture et en avril 2007 le tribunal a rejeté le recours formé en avril 2004. M. B est aujourd'hui sans emploi. Interrogé en mai 2007, le couple hésitait à faire appel de la décision du tribunal, en raison de l'importance des honoraires demandés par leur avocat.

Entretien 3 avec Mr. C, de nationalité algérienne.

Agé de 39 ans, Mr C. a reçu en Algérie une formation secondaire et détient un permis poids-lourds, qu'il voudrait utiliser après sa régularisation pour monter un petit commerce de fruits et légumes. Pour l'instant, il travaille sur les marchés parisiens. Marié à une femme algérienne sans titre de séjour, il a deux enfants nés sur le territoire français en 2003 et 2005. Arrivé en France en 1999, militant kabyle, il avait déposé une demande d'asile politique puis territorial, sans succès. Il rejoint alors la coordination des sans-papiers du 93, à Saint-Denis où il réside, avant de se tourner vers le collectif des sans-papiers de Saint-Denis, déçu dit-il par le faible militantisme de la coordination. Il fait une demande de régularisation en 2002, essuie un refus et dépose une requête au tribunal administratif de Cergy-Pontoise en 2003. Son affaire a été audiencée en novembre 2006 et le tribunal a annulé la décision de la préfecture. Entre temps, il avait déposé à l'été 2006 une demande de régularisation dans le cadre de la circulaire du 13 juin 2006 sur les parents d'enfants scolarisés et reçu une décision négative en septembre 2006, contre laquelle il avait fait un recours au Tribunal Administratif ; au mois de novembre 2006, il avait également rejoint le groupe des « enfants de Don Quichotte » au Canal Saint-Martin ayant appris que des sans-papiers participaient à ce mouvement.

Entretien 4 avec Mme E. De nationalité turque, 25 ans, Mme E. est arrivée en France à l'âge de 3 ans en 1985 : son grand-père, poursuivi et incarcéré en Turquie, s'était exilé à Londres et son père avait obtenu le statut de réfugié en France. Elle suit actuellement une formation professionnelle pour devenir aide médicale. En 2000, elle a rencontré lors de vacances en Suisse un homme de nationalité turque. Il l'accompagne en France et ils se marient en 2001. Ils ont deux enfants, nés en 2003 et 2006. Suite aux refus de la demande d'asile de M. E. par l'OFPRA puis la CRR, son épouse fait une demande de regroupement familial qui est rejetée deux fois par la préfecture. En décembre 2006, elle se rend au tribunal administratif de Cergy (son époux ne vient pas de peur d'être arrêté) qui annule la décision de la préfecture.

Ce groupe, de taille très réduite, n'est donc évidemment pas un échantillon représentatif

⁸³ On peut néanmoins citer une exception : François Brun, Smain Laacher, *Situation régulière. Etre régularisés*, Paris L'Harmattan, 2002.

de la population des étrangers qui font des recours auprès du tribunal administratif. La logique ethnographique qui nous a guidés ici n'est pas celle de la représentativité mais au contraire de la singularité. En dépit de la similarité des origines géographiques, des âges et de la position sociale de la plupart des personnes interviewées, on est en effet vite frappé par la multiplicité et la complexité des parcours qui mènent au tribunal administratif et la diversité des pratiques mises en œuvre.

1. Une justice lointaine et mal comprise

D'une manière générale, quand ils sont interrogés sur leur situation, les étrangers qui ont fait un recours contre une décision de refus de séjour par la préfecture et dont l'affaire a déjà été audenciée évoquent très peu le tribunal. Amenés à décrire l'ensemble de leur trajectoire, ils distinguent mal l'étape du recours de celles du dépôt du dossier puis de son traitement par la préfecture. Dans leur discours, le recours apparaît comme l'une des étapes nécessaires pour obtenir « des papiers », une démarche qui prend sa place à la suite d'autres : ils ne distinguent pas une phase « administration » d'une phase « justice ». Ils n'abordent jamais le rôle des magistrats mais évoquent beaucoup plus spontanément les intermédiaires du droit (en particulier leurs avocats avec lesquels ils entretiennent des relations souvent tendues, voir *infra*) et, à un moindre degré, la préfecture.

Au-delà de cette caractéristique générale, on peut noter des variations. Les personnes qui avaient le plus fort capital scolaire (M. C. et Mme E.) ont parlé le premier de « justice » (il évoque le fait qu'il a « attaqué la préfecture en justice ») et la seconde de « droits » : elle répète en effet à plusieurs reprises avoir conscience « d'être dans ses droits ». Elle utilise également le registre de « l'indignation » pour décrire sa réaction aux décisions de la préfecture, ce qui tranche avec le fatalisme des autres personnes interrogées qui ne commentent pas leurs relations avec l'administration sur le mode de « la justice ». De nationalité turque, Mme E. est résidente française. Au moment de leur mariage, son mari avait fait des démarches pour obtenir le statut de réfugié. Après des refus de l'OFPRA et de la CRR, ils ont déposé une demande de regroupement familial qui a été refusée : la préfecture leur a alors suggéré de déposer un dossier dans un consulat de France en Turquie.

- Mme. E. : On a fait une demande de regroupement familial.

- *Et c'est là que la préfecture vous a dit non ?*

- Mme E. : On nous a dit : « vous n'êtes pas mariés ». On n'arrivait pas à prouver notre mariage. Alors que depuis qu'on est mariés, on paie nos impôts ensemble, on vit ensemble... Alors ce qu'on a fait dans un premier temps... moi j'ai voulu faire cela entre guillemets plus simplement, avant d'entamer une vraie procédure avec un vrai avocat et tout ça... j'ai essayé de faire écrire des lettres par mes voisins, par le médecin de famille, par le gardien de la résidence, les commerçants, j'ai fait écrire des lettres, j'ai mené une vraie campagne, pour dire « voilà, je suis vraiment mariée ». J'ai reçu un deuxième refus, me disant : « non, tout ce que vous nous avez prouvé, tout le monde peut le prouver.

On peut très bien vivre ensemble, sans être mariés ». Mais ce que je ne comprenais pas c'est comment on peut ne pas être vraiment mariés à partir du moment où on vit ensemble, on fait des enfants ensemble, on paie nos impôts ensemble, on déclare tout ensemble, on va chez le même médecin, chez les mêmes commerçants... Qu'est-ce qui chez eux n'était pas crédible ? Qu'est-ce qui pour eux ne concordait pas ? (...) Parce que moi j'étais indignée quand j'ai reçu mon deuxième refus. Tout le monde me disait : « cette fois-ci, c'est bon, Zahra, cette fois-ci il va les avoir ses papiers, ton mari ». Quand la préfecture m'a envoyé la réponse pour me dire : « c'est non, parce que vous n'êtes pas un vrai mariage », franchement, je ne savais plus quoi faire... (...) Mais je savais que j'étais dans mes droits moi.

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, le 21 mai 2007)

Trois autres personnes interrogées n'ont jamais évoqué la « justice » quand elles ont été amenées à décrire leur parcours vers l'obtention de papiers, alors même qu'elles pouvaient être dans une situation objectivement similaire: cette différence s'explique par le fait qu'elles étaient plus démunies économiquement et culturellement (en particulier, leur maîtrise du français était bien moins grande) et qu'elles comprenaient moins bien les données élémentaires du fonctionnement de l'administration. Un exemple parmi d'autres, Mme B. appelle « la cour d'appel de Versailles » « la préfecture de Versailles ». Autre exemple plus complexe d'opacité de la procédure pour les requérants, selon M. et Mme B., le juge aurait confirmé la décision de la préfecture à la suite d'une dénonciation dont ils ne connaissent pas l'origine.

- *Et vous vous souvenez pourquoi le tribunal n'a pas pris de décision favorable?*

- M. B. : le juge il a dit comme quoi moi je ne vivais pas avec elle.

- *Ah bon ?*

- M. B. : C'est ce qu'il a dit. Moi, j'ai dit : « il faut dire au juge qu'il vienne vivre avec moi toute l'année, quand je suis avec elle ».

- Mme B. : on vit ensemble.

- *Il vous a posé la question, le juge ?*

- M. B. : C'est l'avocat qui m'a dit ça. Il m'a dit : « il y a un problème, c'est là et là et là ». Parce qu'il ne veut pas me montrer les papiers, c'est ça le problème, c'est qu'il ne veut pas me parler l'avocat.

- Mme B. : Quand l'avocat a demandé : « pourquoi le monsieur, il a des enfants, il a refusé son dossier la première fois ? », le procureur a dit comme quoi il y a quelqu'un qui a envoyé un courrier comme quoi le monsieur il est pas marié vrai, avec moi. (...)

- *Quelqu'un a donc envoyé un courrier ?*

- Mme B. : Oui

- *Et vous savez qui ?*

Mme B. : Non. Si jamais je sais c'est qui, je sais pas ce que je fais...

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, le 19 mai 2007)

Le couple qui dit avoir de nombreuses preuves de vie commune, ne semble pourtant pas avoir essayé de connaître l'origine de ces accusations ou de les contester véritablement : tout se passe comme s'il ne se plaçait pas sur le terrain de la réparation d'un tort, des droits, de la justice. Dans le cas du droit au séjour des étrangers, la justice est bien une compétence⁸⁴ : en effet, considérer le tribunal administratif comme une institution rendant la justice (et non comme un étape dans la continuité de la procédure administrative) suppose non seulement de comprendre les rouages essentiels de l'administration mais aussi la capacité à s'estimer victime d'une injustice, à se penser titulaire de droits. Ici, tout se passe comme si les étrangers en situation irrégulière les plus démunis avaient intériorisé le fait qu'ils n'étaient pas détenteurs de droits.

Ce processus est particulièrement abouti dans le cas d'une autre femme de nationalité marocaine, Mme A. Quand elle a reçu sa convocation à l'audience du tribunal administratif, elle ignorait qu'une requête avait été déposée en son nom – elle pense aujourd'hui que l'initiative en revenait certainement à l'assistante sociale qui la suivait à l'époque. Un an après l'audience, elle dit n'avoir reçu aucune « réponse » du tribunal et est étonnée d'être « sans nouvelle ». Mais elle n'a fait aucune démarche pour connaître la nature de la décision, ce qui laisse à penser que l'association qui l'aide dans ses démarches n'a pas non plus suivi l'affaire de très près.

- *Comment vous vous êtes retrouvée au tribunal administratif, en mai 2006 ?*

- Ils m'ont envoyé un courrier. Je ne sais pas si c'est l'assistance [i.e. l'assistante sociale]... Ils m'ont dit que vous avez attaqué l'administratif. Et c'est vous qui avez fait un dossier et vous avez attaqué l'administratif. Moi, j'ai dit : « j'ai jamais attaqué. Peut-être c'est l'assistance ou ... Après, ils m'ont interrogé. Ils m'ont envoyé un courrier pour que j'aille au tribunal. Je suis partie moi et mon assistance. Pas l'assistance, c'est « femme relais » [la directrice d'une antenne de l'association des femmes relais à Gennevilliers qui l'a aidée dans ses démarches après qu'elle a déménagé de Cergy à Gennevilliers] (...)

- *Alors ça c'était en mai 2006...*

... et après il y a rien.

- *Vous n'avez rien reçu ?*

- Non, non, non

- *Alors là, on est en mai 2007 et vous n'avez toujours rien reçu ?*

- Non.

- *Vous avez changé d'adresse ?*

⁸⁴ Luc Boltanski, *L'Amour et la justice comme compétences : trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié, 1990.

- Non. C'est la même adresse. Il y a aussi l'adresse de Cergy mais il n'y a rien [elle a déménagé de Cergy à Gennevilliers mais il n'y a pas eu non plus d'envoi à Cergy; elle a vérifié].

- *Vous n'avez pas eu de réponse du tribunal ?*

- Non, il n'y a rien du tout (...)

- *L'année dernière, vous avez donc reçu un papier disant que c'est vous qui attaquez le tribunal. Et vous, vous n'aviez jamais rien fait ?*

- Non, c'est ça que j'ai pas compris. Moi, j'ai rien fait. C'est peut-être l'assistance sociale ou ... J'ai rien compris.

- *Elle ne vous a pas expliqué, l'assistante sociale ?*

- Non, j'ai vu la femme-relais, parce que j'ai quitté Cergy et je suis venue ici. J'ai demandé à la femme-relais. Elle m'a dit : « c'est pas toi qui... ». « Non, c'est pas moi. J'ai jamais... je ne sais pas. ». J'étais étonnée. Peut-être que c'est l'assistance sociale, peut-être...

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, le 30 avril 2007)

Ces personnes ne revendiquent pas pour elles-mêmes des droits. Pourtant, elles ne sont pas dénuées de tout sens du juste, mais celui-ci s'exerce à travers une comparaison perpétuelle des situations classées sur une échelle de mérite. Les personnes interrogées évoquent souvent leur impression que l'arbitraire le plus complet règne en matière d'attribution de titres de séjour : ne prenant pas en compte les critères légaux, elles investissent une logique du mérite qui valorise l'indépendance financière et le travail. C'est le cas de Mme B, notamment :

- Mme B : « Il y a plein de gens qui habitent dans l'hôtel [où elle travaille comme femme de ménage]. Ils n'ont pas de logement. Ils ont rien. Ils ne sont même pas mariés. Ils ne travaillent pas. Ils n'ont pas de livret de famille, ils ont rien. Ils ont eu les papiers. Moi, je suis mariée avec lui, j'ai deux enfants, j'ai la maison, les fiches de paie et tout, même si je travaille pas beaucoup (je travaille 75h), quand-même je travaille, je reste pas à me croiser les bras... Il y a des gens qui habitent à l'hôtel, ils ont des papiers. C'est ça que je ne comprends pas. Et des gens qui sont à l'hôtel, qui vivent dans une chambre de 11 m², c'est le Conseil général qui paie, la Mairie qui paie et eux ils ont les papiers. Et il y a ceux qui ont tout... et qui ont pas les papiers. C'est ça que je ne comprends pas ».

Le sens profane du juste met en avant les critères qui définissent l'étranger méritant et « intégré » dans le discours politique: l'autonomie et le travail en particulier. Or ceux-ci ne croisent évidemment pas les conditions légales du séjour en France, d'où l'impression d'arbitraire développé par les usagers.

2. Des parcours complexes

Cette absence de compréhension explique en partie que les personnes interrogées démultiplient les démarches auprès de tous les interlocuteurs qu'elles sont susceptibles de rencontrer. Elles se tournent vers plusieurs associations en même temps, entament des démarches différentes, parfois contradictoires entre elles : ainsi, Madame A., demande une

carte de séjour en faisant valoir que toutes ses attaches familiales sont en France puisque ses trois filles sont en France et qu'elle essaie de divorcer de son mari, resté au Maroc. Pourtant elle dépose un dossier au nom de la famille au complet (et donc avec son mari) dans le cadre de la circulaire du 13 juin 2006 sur les mesures à prendre à l'endroit des ressortissants étrangers dont le séjour en France est irrégulier et dont au moins un enfant est scolarisé depuis septembre 2005.

Le cas le plus poussé de ces stratégies multiples est celui de M.C., un militant de la cause kabyle arrivé en France en 1999 : il a d'abord fait une demande d'asile politique puis d'asile territorial, mais toutes les deux ont été refusées. En 2002, il a déposé une demande de régularisation à la préfecture de la Seine-Saint-Denis alors qu'il était membre de la coordination des sans-papiers du 93. Après un refus de la préfecture, il a saisi le TA. En décembre dernier, le tribunal administratif de Cergy a annulé la décision de la préfecture. Entre temps, il avait déposé un deuxième recours auprès du même tribunal après un refus dans le cadre de la circulaire du 13 juin 2006. Et enfin, il a rejoint cet hiver le campement des « enfants de Don Quichotte » sur le Canal Saint-Martin et son dossier a été examiné avec l'ensemble des sans-papiers de ce groupe, par la préfecture de Paris cette fois-ci. Il était convoqué pour un rendez-vous le lendemain de l'entretien, réalisé en mai 2007, et était confiant. Pourtant, il était clair qu'il n'arrêterait pas ses démarches avant d'avoir obtenu un titre de séjour stable. On peut comprendre cette démultiplication des démarches comme une stratégie pour augmenter ses chances d'obtenir une régularisation mais aussi par le fait que les convocations du tribunal sont utilisées comme un sauf-conduit en cas d'arrestation : M. C, qui garde toutes ses convocations, récépissés et autres APS dans un gros portefeuille autour du cou, lance en riant : « Nous, on nous appelle « sans papiers » mais en fait c'est nous qui avons beaucoup de papiers ».

- M.C : Soit j'aurai mes papiers, soit je rentre dans mon pays. Avec le collectif, on fait des actions, on fait des occupations. On attire l'attention des autorités, vous voyez. On arrive à régulariser quelques uns. Ca marche.

- *Et c'est quoi les actions ?*

- On fait des grèves de la faim. On fait des occupations. On fait des marches. On soutient des manifs qu'ils font les autres. On était avec les enfants de Don Quichotte. On a passé presque trois mois là-bas. Il y a 4 de nos copains qui ont fait la grève de la faim, pendant 34 jours. Et ils ont eu la régularisation. Moi, j'ai pas fait car le jour où ils ont commencé, moi j'étais à Cergy-Pontoise [pour l'audience de son affaire au tribunal administratif]. Mais quand même j'ai réussi à déposer mon dossier avec eux et là, j'ai rendez-vous demain, à la préfecture de Paris.

- *A Paris ? Mais vous habitez Saint-Denis...*

- Oui, mais au Canal Saint-Martin, c'est la préfecture de Paris. Et soi-disant que je suis un SDF à Paris...

- *Et vous menez donc les deux démarches en même temps...*

- Oui, c'est-à-dire qu'à Saint-Denis, j'attends leur réponse. Ce que je sais c'est que la préfecture n'a pas fait appel, par rapport à la décision du tribunal. Parce que j'ai appelé la cour d'appel, ils ont dit : « c'est un nom qui n'existe pas chez nous. »

- *C'était quoi la décision du tribunal ?*

- Le tribunal a condamné le préfet à verser une somme de 500 euros. Ils me l'ont versée. Il a condamné la préfecture à me régulariser et à ... comment dire : « annuler la décision du préfet ». [...]

- *Et le jugement vous l'avez avec vous...*

- Oui. Une fois je me suis fait arrêter à Paris. Je l'ai montré. On m'a dit : « c'est bon ». [...]

- *Et là, vous êtes optimiste, ça devrait marcher ?*

Ah oui. Je suis sûr que je vais avoir mes papiers. Bon demain, je crois pas que je vais les avoir demain. A cause de la période électorale, le préfet ne prend pas de décision comme ça. Il nous donne des rendez-vous pour nous dire : ramenez ceci, cela... mais il ne donnera pas demain. Mais ils nous ont promis.

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, le 16 mai 2007)

On le voit, la plus grande diversité règne dans les « stratégies » mises en œuvre par les requérants : si l'une n'avait pas compris qu'une requête avait été déposée en son nom par son assistante sociale, un autre a deux requêtes en cours tout en tentant une régularisation dans un autre département. Contrairement aux présumés les plus répandus, les requérants sont loin d'être passifs devant l'administration et ne réagissent pas « automatiquement » à un refus de titre de séjour par un recours. Leurs stratégies dépendent de leur capital scolaire et économique, de leur maîtrise de la langue française et surtout leur insertion dans des réseaux sociaux (organisations militantes ou associations en particulier). Pour comprendre l'évolution des recours devant le Tribunal Administratif, il faut donc aussi se tourner vers l'étude de deux acteurs fondamentaux : intermédiaires du droit et administration, dont les interactions sont au centre de la formation des recours.

II. Les pratiques préfectorales : une source de contentieux ?

Depuis la fin des années 1990, on assiste à un processus de conversion des agents de préfecture à une politique de l'éloignement qui a été impulsée par l'administration centrale et qui est perceptible dans l'évolution de la division du travail préfectoral.

A. L'évolution de la division du travail préfectoral

1. La place de l'« Eloignement » au sein du service d'immigration

L'activité d'éloignement occupe une place très valorisée dans la division du travail préfectoral, par opposition aux services de réception et d'admission qui ont toujours été considérés plus négativement⁸⁵. Dans la période récente, cette opposition a été accentuée par les très grandes variations d'investissement budgétaire d'un service à l'autre. La création dans la plupart des préfectures de « pôles éloignements » s'est accompagnée d'efforts budgétaires sans précédent⁸⁶. A défaut de pouvoir disposer de l'évolution des budgets alloués aux préfectures, on peut se reporter aux chiffres plus globaux publiés par le gouvernement. Ainsi par exemple, le projet de loi de finances 2007 prévoit un budget de 455 millions d'euros pour le programme accueil des étrangers et intégration, soit une baisse de 20 % par rapport à l'année 2006. Parallèlement, celui relatif à la lutte contre l'immigration irrégulière enregistre la plus forte progression : l'enveloppe qui y est dévolue, hors rémunération des agents de police, atteint 179,1 millions d'euros, en hausse de plus de 60 % par rapport à 2006 (106,8 millions d'euros)⁸⁷.

Au sein des préfectures, la noblesse du pôle Eloignement ne tient pas tant à l'importance politique accordée par les pouvoirs publics à cette question mais plutôt aux conditions de travail qui y règnent et à la nature des décisions qui y sont prises. Dans nombre d'entretiens, il apparaît que c'est un service qui permet d'échapper à la monotonie des tâches bureaucratiques. Les agents qui y sont affectés ont le sentiment de détenir un pouvoir démiurgique sur la vie des personnes, sans pour autant être confrontés aux complications que connaissent les agents du service de réception, plus souvent « chahutés par les étrangers »⁸⁸. Les responsables de la préfecture ont d'ailleurs parfaitement conscience de cette différence de statut :

⁸⁵ Sur la genèse de la division du travail préfectoral dans les services en charge de l'immigration, voir Alexis Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005, chapitre 5.

⁸⁶ Cf Georges Othily et François-Noël Buffet, *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme juste et humaine*, *Op.cit.*, p. 206.

⁸⁷ Chiffres publiés dans l'édition des *Echos* du 27 septembre 2006.

⁸⁸ Cf. Aurélie Marchand, *La rationalisation de l'éloignement des étrangers. Observation participante dans un service de Préfecture*, Mémoire de Master de l'Institut d'Etudes politiques de Lille, Juin 2006, p. 20.

« Le Bureau des éloignements offre de superbes opportunités puisque les agents y bénéficient d'une responsabilité et d'une autonomie qu'ils ne trouveraient dans aucun autre bureau en tant qu'agent C. Leur travail est valorisant et les tâches sont variées. Ils ont par exemple le pouvoir de donner des instructions à un officier de police judiciaire pour leur demander un complément d'enquête, ce qui est rare pour un agent C. C'est vrai que ces agents n'ont aucune formation juridique à la base mais ils sont formés en interne aux procédures d'éloignement ».

(Entretien d'Aurélié Marchand avec le chef du bureau des étrangers de la Préfecture du Nord, 24 mai 2006)

On retrouve à travers ces propos l'une des caractéristiques spécifiques des agents chargés du contrôle de l'immigration. Pour des fonctionnaires de rang subalterne, la mission de représenter les intérêts de la Préfecture vis-à-vis de professionnels du droit ou de policiers plus élevés dans la hiérarchie constitue le signe qu'ils disposent d'un pouvoir important. Enfin, la valeur positive attribuée aux tâches d'éloignement tient aussi au fait qu'il s'agit de services relativement épargnés par les réductions d'effectifs. A la préfecture du Pas-de-Calais par exemple, la cellule « Eloignements » occupe presque autant de fonctionnaires que le service de réception (quatre agents contre cinq).

2. Le rapprochement entre services d'admission et services d'éloignement

Comme on l'a rappelé précédemment, la distinction entre activités d'éloignement et activités d'admission est une opposition ancienne et structurante dans la division du travail préfectoral. Pourtant, force est de constater que cette séparation tend progressivement à s'effacer, et on assiste à un rapprochement des deux activités, rendu nécessaire par le suivi imposé pour les décisions de refus de titre de séjour. En effet, le travail d'observation réalisé par Aurélié Marchand a permis de montrer que les agents du bureau Eloignement se rendent régulièrement chez leurs collègues du service des titres de séjour. Pour les agents chargés de l'éloignement, la priorité reste la rédaction d'Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière faisant suite à une interpellation des services de police :

« Ah, chez nous, c'est très très rare qu'on prenne des APRF par voie postale. Il faut vraiment que l'étranger se soit fait remarquer, soit parce qu'il s'en mis à faire du tapage devant le guichet et qu'un collègue nous l'a signalé, soit parce qu'il fait quelque chose de grave. Mais sinon, on ne prend jamais d'APRF par voie postale. C'est beaucoup de travail pour une efficacité franchement quasi nulle. Mais ça créé tellement de travail que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Je sais que ça se fait pas mal dans d'autres préfectures mais bon, on a déjà suffisamment à faire avec les APRF pris à la suite d'interpellation par les services de police ».

(Entretien d'Alexis Spire avec le responsable de la cellule « Eloignement » de la Préfecture du Nord)

Pourtant, durant les périodes où il y a peu d'interpellations, les agents de la section Eloignement « récupèrent » des dossiers d'étrangers ayant essuyé un refus de titre de séjour et

rédigent des Arrêtés de reconduite à la frontière pour parachever la procédure déjà engagée. Ce rapprochement entre services d'admission et services d'éloignement risque d'être fortement accentué voire systématisé avec la mise en application progressive de la loi du 24 juillet 2006. En effet, la nouvelle mesure d'Obligation à quitter le territoire (OQTF) rassemble trois décisions : le refus de séjour avec invitation à quitter le territoire, l'arrêté de reconduite à la frontière et la décision fixant le pays de renvoi.

A cette évolution de la division du travail préfectoral qui renvoie à une interdépendance accrue entre les services s'ajoute une politique du chiffre qui s'impose à l'ensemble des agents. Elle concerne à la fois le nombre d'interpellation mises en œuvre par les services de police « actifs » et les décisions relatives au refus de titre de séjour ou à l'éloignement prises par les services administratifs.

B. La politique du chiffre

L'imposition d'objectifs chiffrés en matière d'éloignement se situe à la congruence de deux processus bien distincts : le premier touche l'ensemble des bureaucraties d'Etat qui depuis une vingtaine d'années importent des méthodes de gestion en vigueur dans le monde de l'entreprise, plaçant ainsi la statistique au cœur du souci de productivité⁸⁹ ; le second est plus spécifique aux services en charge de l'immigration qui depuis l'adoption de la loi de novembre 2003 fixe des objectifs chiffrés en matière d'éloignement. Au début de l'année 2006, cette politique du chiffre a pris la forme d'une mise en concurrence des préfetures entre elles : le ministère de l'intérieur a envoyé à toutes les préfetures un télégramme récapitulatif, sous la forme d'un classement, les services ayant le meilleur taux de reconduite et ceux dont les résultats sont jugés insuffisants. A la préfeture de Lille, les agents dénoncent cette politique du chiffre :

« On est obligé de racler les fonds de tiroirs et le ministère a beau nous dire qu'il faut augmenter le chiffre des APRF, on ne peut pas faire n'importe quoi. En plus, on est tributaire de ce que font les services de police et comme depuis quelques temps, ils ont pour consigne d'interpeller tous azimut, ils font un peu n'importe quoi. Des fois, on est censé prendre un APRF mais on n'a aucun élément concret sur la vie privé de la personne, si elle a de la famille en France. Par exemple, la mode en ce moment, c'est d'interpeller du Roumain. C'est un peu la solution de facilité : comme le ministère veut du chiffre, les services de police savent qu'il y a tout un camp de Roumains et que ça peut permettre d'atteindre l'objectif, sauf qu'à près, ils font des recours les gaillard, tous roumains qu'ils sont. Et puis, il ne faut pas se voiler la face. Des fois, vous avez des Roumains qui en sont à leur troisième ou quatrième APRF, bon bah ça fait trois petits bâtons dans nos statistiques mais ça ne fait pas vraiment avance la lutte contre l'immigration irrégulière

(Entretien d'Alexis Spire avec un agent du service d'éloignement de la préfeture du Nord)

⁸⁹ Pour une analyse générale du phénomène, voir Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*, EHESS, 1995, p. 10.

La fixation d'un nombre déterminé à l'avance d'APRF est perçue comme une limitation importante du pouvoir d'appréciation de chaque agent ; de plus, ce sentiment d'être dépossédé de tout pouvoir d'appréciation est renforcé par une configuration spatiale où tous les agents travaillent dans la même pièce et où chacun a le sentiment d'agir sous la surveillance des autres. Les agents se plaignent de ne plus être en mesure de pouvoir apprécier l'opportunité de prendre un APRF et d'être fortement contraints par les objectifs quantitatifs fixés par l'administration centrale :

« Avant, on avait un certain pouvoir. Lorsqu'un agent venait nous voir avec un dossier, on pouvait lui dire si oui ou non, il devait prendre l'APRF, si ça pouvait être fondé juridiquement. C'est là qu'on avait un pouvoir d'appréciation. Mais là, avec l'objectif quantitatif que le ministère nous a fixé, c'est de plus en plus rare. Les policiers font du quantitatif et ils ne viennent plus nous voir ; ils prennent l'APRF et ils ne cherchent pas à comprendre. Des fois, ils procèdent à des auditions très sommaires sans chercher plus loin. Là, on touche un autre problème qui est l'absence de formation juridique des policiers. C'est pas évident de leur faire comprendre la CEDH [Convention européenne des droits de l'Homme], leur expliquer qu'on ne peut pas faire ce qu'on veut et signer des APRF à tours de bras. Il faut quand même un minimum d'éléments. Donc d'un côté, il y a l'objectif quantitatif mais si l'interpellation n'a pas été faite dans les formes, les avocats font des recours et c'est l'engrenage. Donc la politique du chiffre, c'est aussi une source de tensions entre nous et les services de police ».

(Entretien d'Alexis Spire avec la responsable du service contentieux de la Préfecture du Nord)

La « tension » occasionnée par la politique du chiffre ne découle pas seulement d'une exigence systématique de productivité. Elle s'explique également par les réticences exprimées par les agents les plus récemment arrivés dans le service à l'égard de certaines pratiques d'éloignement : la rédaction d'APRF contre des personnes âgées, des étudiants étrangers arrivés en France en bas âge ou contre des parents d'enfants scolarisés suscite des discussions parfois vives à l'intérieur même du bureau des éloignements. Le plus souvent, ce type de débat oppose les agents récemment en poste aux plus anciens qui sont perçus à la fois comme « plus expérimentés » et comme « plus endurcis ».

De leur côté, les chefs de bureau dénoncent également les « risques de dérapage » qu'une telle politique du chiffre peut induire :

« Cette volonté politique, cette culture du résultat est dérangeante car elle induit de nombreux excès. On voit le glissement sémantique dans les expressions utilisées par la PAF. Par exemple, il y a peu j'ai reçu un message d'un lieutenant de la PAF intitulé « SOS Roumains » et qui annonçait qu'il fallait « récolter » le plus de Roumains possibles avant le 30 mai 2006 car un aéronef est prévu. Chaque Préfecture est donc priée de récolter les Roumains rapidement afin de remplir cet avion d'une forte capacité. Je leur ai répondu que le titre « SOS Roumains » était impropre car il ne s'agissait pas d'une opération de sauvetage au contraire, et que le terme de « récolter » des Roumains me choquait car il ne s'agissait ni d'épis de blés ou de maïs. La course au résultat ne justifie aucun dérapage sémantique ».

(Entretien d'Aurélien Marchand avec le chef du bureau des nationalités de la Préfecture du Nord)

L'imposition de résultats chiffrés en matière d'éloignements fait apparaître des définitions concurrentes d'une même mission, celle du « contrôle de l'immigration ». Comme le laissent supposer les propos de ce chef de bureau, la Police de l'air et des frontières est souvent soupçonnée de vouloir gonfler artificiellement le nombre d'interpellations, sans se préoccuper des conditions dans lesquelles les agents du bureau des éloignements doivent ensuite donner une forme juridique à ces décisions, en prenant un Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Régulièrement, les agents de la préfecture de Lille se plaignent du fait qu'ils ont du mal à suivre la cadence imposée par les interpellations réalisées par la Police de l'Air et des frontières⁹⁰. En outre, cette augmentation des cadences intervient pour des procédures qui doivent être mises en œuvre dans des délais très courts. En effet, la garde à vue ne pouvant excéder 48 heures, les agents de préfecture ont pour instruction de traiter en urgence les dossiers qui leur sont transmis par la Police de l'air et des frontières, la police nationale ou la gendarmerie. Lorsque l'APRF n'a pu être signé à temps, les agents l'évoquent en termes de « gâchis », à la fois parce que l'étranger interpellé a été libéré (entraînant donc une baisse du taux de reconduite effective) mais aussi parce qu'il a occupé pendant deux jours une place en centre de rétention alors que celles-ci font souvent défaut. De plus, si un procès verbal d'interpellation ne donne pas lieu à un APRF, le service de police a pour instruction d'en référer à l'administration centrale, afin de signaler « l'inertie » du service concerné⁹¹.

Dans ce contexte, le nombre de mesures d'éloignement a considérablement augmenté dans le département du Nord. En 2005, les agents ont traité en moyenne 600 dossiers par an, alors qu'ils n'en instruisaient en 2003 à peine plus de 300. Ce doublement du nombre de mesures prises a été rendu possible par une plus grande spécialisation des agents : certains ont ainsi été déchargés des tâches plus juridiques comme par exemple la défense des dossiers d'éloignement devant le Juge des libertés et de la détention (confiée désormais à des gendarmes réservistes). La généralisation d'une telle politique du chiffre n'est pas sans conséquence sur le rapport que les agents entretiennent avec la règle de droit à laquelle ils sont censés se référer.

⁹⁰ A plusieurs reprises, certains agents se sont même plaints du fait que leurs collègues de la PAF bénéficiaient de primes au nombre d'interpellations qu'ils effectuent (mais nous n'avons pas pu vérifier cette assertion), alors qu'il n'existe aucune prime similaire pour les APRF pris en préfecture.

⁹¹ Aurélie Marchand, *op. cit.*, p. 37.

C. La mise à distance du droit

D'une manière générale, les agents de préfecture entretiennent un rapport artisanal au droit qui s'explique à la fois par leur formation et leur position. Aucun des agents chargés de l'instruction des dossiers, qu'il s'agisse d'admission ou d'éloignement, n'a de formation juridique spécifique. Chacun a dû se former sur le tas. Dans cette configuration, la possibilité de consulter les supérieurs hiérarchiques ou les agents plus expérimentés a toujours été une manière pour les agents de base de pallier leur méconnaissance du droit mais la logique du chiffre rend cette forme d'apprentissage de plus en plus improbable.

Ainsi par exemple, les agents de la cellule Eloignement de la préfecture de Lille qui étaient de permanence le week-end avaient auparavant pour habitude d'attendre le lundi avant de prendre des APRF à l'encontre des étrangers interpellés, afin que leur décision puisse être validée par l'autorité hiérarchique. Depuis un an et demi, il leur est demandé de prendre systématiquement les APRF et d'en informer *a posteriori* leur hiérarchie. Cette forme de productivisme bureaucratique place les agents de base dans une situation d'incertitude quant aux respects de certaines règles juridiques, en particulier pour les procédures d'éloignement qui sont strictement encadrées par des règles de droit relativement complexes. L'un d'eux, qui a quitté le bureau des Eloignement en 1999 puis y est retourné après 5 ans d'absence, évoque en ces termes les changements intervenus :

« Dans les années 1990, la procédure était beaucoup moins complexe, beaucoup moins difficile et il y avait beaucoup moins de recours. Donc la procédure était plus rapide, en cinq jours cela pouvait être terminé alors qu'aujourd'hui, il y a les recours suspensif et puis toutes sortes de difficultés qui font que le métier d'agent à la section éloignement a beaucoup changé en quelques années ».

(Entretien d'Aurélié Marchand avec un agent de la Section Eloignement)

Les agents qui décident des refus de titre de séjour ou des mesures d'éloignement ne se déplacent jamais au tribunal et sont ainsi dans l'impossibilité de connaître les motifs qui ont pu déclencher le recours, voire l'annulation de la décision qu'ils ont prise. Ils continuent donc à prendre des mesures de refus de titre ou des APRF, en entretenant une défiance mêlée d'incompréhension à l'égard des décisions des juges administratifs. La logique du chiffre suppose une segmentation des tâches qui empêche chaque agent d'avoir un certain recul sur sa propre pratique. Il en découle une mise à distance de la règle de droit qui semble largement relayée par les agents intermédiaires, comme en témoignent ces propos recueillis auprès du chef du Bureau des nationalités :

« Il faut sans cesse faire du « testing » auprès du juge administratif et du consulat sinon cela revient à s'autocensurer. Si on se refuse de prendre un APRF contre certaines nationalités, c'est un tort car il ne

faut pas s'autocensurer. En testant, on s'aperçoit que certaines nationalités sont reconductibles contrairement à ce que l'on croit. Ne rien faire c'est avouer la faiblesse de l'Etat ».

(Entretien d'Aurélie Marchand avec le chef du bureau des nationalités)

On perçoit ici une opposition entre des agents qui s'en tiendraient strictement à la norme juridique, faisant ainsi preuve d'« autocensure », et ceux qui seraient prêts à innover en prononçant une mesure d'éloignement à l'encontre d'étrangers *a priori* protégés contre l'éloignement. Le respect de la norme juridique qui proscrit l'éloignement d'étrangers en raison des persécutions encourues en cas de renvoi vers le pays est ici implicitement associé à un aveu de faiblesse de l'Etat. Cette hiérarchie des valeurs consistant à placer la défense des intérêts de l'Etat au-dessus du respect de la règle de droit est également perceptible dans la mise en œuvre d'une politique du chiffre : le nombre d'APRF est un indicateur que les agents ont constamment en tête, tandis qu'ils ne se soucient absolument pas du taux d'annulation par le juge administratif.

Dans l'organisation du travail préfectoral, l'activité du contentieux fait partie du « sale boulot » : elle est considérée comme « lassante, stressante et stéréotypée »⁹². A la préfecture de Lille, la fonctionnaire chargée du contentieux est une femme qui perçoit cette mission comme une forme de relégation, voire comme une punition. De fait, elle est isolée à la fois géographiquement et socialement des autres membres du service et on retrouve une configuration similaire à la préfecture du Pas-de-Calais. De fait, la cohérence et la cohésion du service des étrangers à Arras comme à Lille se fait autour d'une logique du chiffre qui engage l'ensemble des agents et dans les deux cas, la personne chargée de représenter la préfecture au tribunal administratif n'est pas associée à cet objectif commun. Son activité est même plutôt perçue comme un obstacle, dans le sens où l'obligation de se conformer à la norme juridique constitue souvent un frein à la poursuite d'une politique du chiffre.

Au sein des services préfectoraux chargés du contrôle de l'immigration, l'apprentissage du métier ne semble pas englober la prise en compte des jurisprudences administratives : lors de nos observations, la hiérarchie n'a jamais manifesté un quelconque souci de modifier des pratiques invalidées par le juge administratif. En revanche, lorsqu'une décision de la préfecture est désavouée par le Tribunal administratif ou par le Juge des Libertés, le chef du bureau des nationalités met un point d'honneur à défendre en personne le dossier en appel (à Bobigny, le service a recours à un avocat). Tout se passe comme si la hiérarchie préfectorale s'efforçait de corriger les décisions de l'instance judiciaire, plutôt que de modifier les pratiques des agents de l'administration.

III. Les intermédiaires du droit

Les syndicats ont longtemps été les interlocuteurs historiques de l'Etat pour la gestion de l'immigration, mais depuis le milieu des années 1970 s'est constitué en France un champ associatif spécialisé dans la défense des droits des étrangers⁹³. Au cours de cette décennie, l'immigration émerge comme un enjeu politique mais progressivement, il apparaît à nombre de ces associations que la mobilisation des outils juridiques peut constituer un prolongement de l'action politique. Associations de défenses des droits de l'homme, collectifs de sans-papiers et travailleurs sociaux ont pour des raisons différentes concentré leur action sur la défense juridique des étrangers, en utilisant le contentieux administratif comme l'un des principaux outils de leur activité quotidienne.

A. La conversion des associations à une défense juridique des étrangers

Il existe en France un réseau d'associations qui sont très anciennement engagées pour la défense des étrangers et qui sont l'émanation locale de structures intervenant à l'échelon national. Parmi celles-ci, on peut citer la Ligue des droits de l'homme (LDH), le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) et la Cimade (Comité Inter-Mouvements pour l'Aide aux Déplacés et Evacués). Ces associations consacrent depuis longtemps une partie de leur activité au suivi individuel d'étrangers en situation précaire. A cet égard, la régularisation impulsée en 1981 constitue une étape importante puisque le gouvernement de l'époque avait souhaité associer directement les acteurs associatifs à la procédure⁹⁴. Dès cette époque à Lille, les représentants de ces associations se rendaient en préfecture, mais ils le faisaient de façon très irrégulière, et seulement lorsque la préfecture les y conviait⁹⁵. Puis, à partir du milieu des années 1980, elles se sont progressivement spécialisées dans une défense juridique des étrangers en situation irrégulière et cette forme de mobilisation par le droit a beaucoup contribué à augmenter le nombre de recours déposés au tribunal administratif.

Dans le cas lillois, on a choisi de centrer l'investigation sur la Cimade qui, en raison de sa position particulière, constitue un observatoire privilégié des tensions et des contradictions que doivent affronter ceux qui ont fait de l'immigration un enjeu de mobilisations. Au niveau

⁹² Aurélie Marchand, *op. cit.*, p. 19.

⁹³ Pour une analyse de la genèse des formes de protestations adoptées par ces associations, on peut se reporter à Johanna Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de la FNSP, 1998, 504 p.

⁹⁴ Cf. Patrick Weil, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, 1995, (1^{ère} éd. Calmann-Lévy, 1991), p. 240.

national, la Cimade partage son activité entre des missions institutionnelles que lui confie l'Etat pour assister les étrangers dans leurs démarches, et des actions revendicatives visant à contester les dérives de l'Etat en matière de contrôle de l'immigration⁹⁶. Elle occupe une place un peu à part dans le champ associatif, en particulier en raison de la référence religieuse qu'elle revendique : elle se définit comme une « association œcuménique d'entraide à dominante protestante » et une part importante de ses fonds proviennent de l'Eglise réformée de France, qui fait partie de ses membres statutaires, au même titre que l'Eglise orthodoxe de France ou la Fédération des Eglises évangéliques baptistes de France⁹⁷. Comme le souligne Johanna Siméant, un tel soutien des églises protestantes contribue à inscrire ce type de mouvement dans un registre humanitaire⁹⁸, alors même que les combats relatifs à l'immigration sont désormais fortement politisés.

Depuis 1984, les pouvoirs publics ont confié à la Cimade la mission d'assister les étrangers présents en centres de rétention mais c'est seulement quelques années plus tard que la dimension juridique de cette mission a été reconnue. Leur tâche d'assistance juridique dans les 23 centres existant aujourd'hui s'insère dans diverses formes professionnalisées d'expertise et se trouve à l'origine de la plupart des contentieux administratifs engagés depuis les centres de rétention contre les diverses mesures d'éloignement. Dès lors, la connaissance du droit des étrangers est progressivement devenue une compétence valorisée au sein de l'association, à la fois au regard des recrutements mais aussi des formations assurées en interne. Il est bientôt devenu impératif pour les membres souhaitant s'investir dans les permanences de conseil et de soutien aux migrants, de suivre une formation juridique sur le droit des étrangers. Cette conversion à une logique juridique a d'abord concerné les instances parisiennes mais elle s'est ensuite diffusée, dans une période relativement récente, aux représentations régionales comme l'atteste l'évolution du nombre d'étrangers en situation irrégulière reçus dans les permanences de la Cimade du Nord Pas-de-Calais : en 2003, les demandes de régularisation représentaient 8 % des dossiers enregistrés par l'association et cette part est passée à 24 % en 2004 pour atteindre 38 % en 2005⁹⁹.

⁹⁵ Cf. Chloé Ledoux, *Les rencontres mensuelles à Lille. Un exemple d'exercice du pouvoir discrétionnaire préfectoral*, Mémoire de Master 1 dirigé par Alexis Spire, Université de Lille 2, juin 2006, p. 11.

⁹⁶ Pour une présentation générale, voir Jérôme Drahy, *Le droit contre l'Etat ? Droit et défense associative des étrangers : l'exemple de la CIMADE*, Paris, L'Harmattan, 2004.

⁹⁷ Sur ce sujet, voir Claire Marcos, *La professionnalisation du militantisme associatif : l'exemple de la Cimade*, Mémoire de DEA Gouvernement, Université de Paris 1, 2002/2003.

⁹⁸ Johanna Siméant, « Immigration et action collective, l'exemple des mobilisations d'étrangers en situation irrégulière », *Sociétés contemporaines*, n°20, 1994, p.55.

⁹⁹ Cf. Cimade Région Nord Picardie, *Rapport d'activités*, 2005, p. 5.

En l'espace de dix ans, l'augmentation croissante du nombre de permanences accueillant des étrangers en situation précaire de séjour¹⁰⁰ a conduit la Cimade à se spécialiser progressivement dans une défense juridique des étrangers et à devenir ainsi un acteur de premier plan de l'augmentation du nombre de recours déposés devant les juridictions administratives. Néanmoins, les coéquipiers de la Cimade qui interviennent en rétention ont pour consigne de ne pas déposer de recours de façon systématique et d'évaluer dans chaque cas le bien-fondé d'une démarche contentieuse (cf. infra III D).

Parallèlement, les collectifs de sans-papiers apparus plus ou moins récemment ont également été directement impliqués dans ce processus de juridicisation des rapports entre l'Etat et les étrangers. L'occupation de l'Eglise Saint-Bernard en 1996 constitue une étape importante dans l'histoire récente des mobilisations d'étrangers, en particulier parce que cette lutte qui a bénéficié d'un écho national, a donné lieu à la constitution de collectifs de sans-papiers dans beaucoup de départements. C'est d'ailleurs cette année-là qu'a été créé le Collectif des sans-papiers du Nord (CSP 59) qui occupe à cette époque une position très marginale dans le champ associatif lillois : il fédère des étrangers en situation irrégulière et organise des grèves de la faim qui ne sont pas soutenues par les acteurs politiques locaux et qui débouchent, dans quelques cas, sur des régularisations exceptionnelles. Pourtant, en nouant progressivement une alliance stratégique avec les autres associations et certaines personnalités (des parrainages républicains sont organisés à la mairie de Lille en présence de la présidente de région Marie-Christine Blandin), le CSP 59 obtient bientôt d'être reconnu par la préfecture comme un interlocuteur légitime et se dote d'une commission juridique chargée de préparer les dossiers qui seront déposés suite à la circulaire de régularisation du 24 juin 1997. Les grèves de la faim se succèdent au rythme d'une (voire deux) par an et débouchent à chaque fois sur de nouvelles négociations en préfecture. Après quelques années de fonctionnement, la commission juridique acquiert progressivement une place centrale au sein même du Collectif car elle apparaît comme l'instance intermédiaire garantissant l'accès à une possible régularisation. Comme la plupart des structures associatives intervenant dans d'autres départements, le Collectif des sans-papiers du Nord se trouve ainsi partagé entre des revendications politiques qu'il défend publiquement et des pratiques d'accompagnement individuel nécessitant d'accepter certaines formes de conciliation avec les exigences de la préfecture. Cette tension se traduit par une opposition latente à l'encontre des membres de la

¹⁰⁰ Sur l'ensemble du territoire, environ 5 000 personnes se sont présentées en 1989 lors des permanences de la Cimade tandis qu'en 1998, la même association a accueilli près de 14 000 personnes, soit presque trois fois plus en dix ans, cf. Jérôme Drahy, *op. cit.* p. 120.

commission juridique qui sont en permanence soupçonnés d'assumer le travail de sélection de la préfecture. Selon les périodes et selon l'évolution du rapport de force, le collectif oscille entre une posture d'opposition frontale aux pouvoirs publics et une posture plus conciliante consistant à s'engager dans les procédures amiables qui lui sont proposées.

B. Le droit, un domaine d'action de plus en plus partagé

La frontière est devenue poreuse entre les différents acteurs qui accompagnent au quotidien les étrangers dans leurs démarches administratives : bénévoles ou salariés associatifs, travailleurs sociaux et militants des collectifs de sans-papiers se côtoient, se partagent des dossiers et se retrouvent dans des lieux de sociabilité ou sur des forums de discussion spécialisés sur l'immigration. Or, tous ces acteurs de la « cause immigrée » semblent s'être convertis à l'idée que le droit constitue un outil indispensable pour se porter aux côtés des étrangers.

Le travail ethnographique auprès des intermédiaires du droit (mai 2007)

1) Observations :

Une journée d'observation dans une journée de formation dispensée par le GISTI

Une journée d'observation dans une permanence juridique d'un collectif de sans-papiers dans une ville de la banlieue parisienne, M.

Une demi-journée d'observation dans un centre d'action sociale parisien.

2) Entretiens approfondis :

Outre des entretiens informels avec une dizaine de personnes faits à l'occasion de ces observations, on a mené :

- Un entretien approfondi avec un militant du collectif de sans papiers de ville de M. (âgé de 55 ans est technicien RATP, délégué CGT, a derrière lui une longue carrière militante depuis le MLAC (Mouvement de Libération de l'Avortement et la Contraception) jusqu'à SOS-racisme). Aucune formation juridique.
- Un entretien approfondi avec la directrice d'une association de femmes (l'association des femmes-relais) dans une ville de banlieue, G.. Celle-ci a aidé dans ses démarches l'une des personnes de nationalité étrangère interrogées (Mme A.) qu'elle avait notamment accompagnée au TA de Cergy. Elle est titulaire d'une licence de droit.
- Un entretien approfondi avec un militant d'une association parisienne historiquement spécialisée dans la défense juridique des travailleurs immigrés. Jeune retraité après une carrière qui l'a mené à la tête d'un institut de formation pour travailleurs immigrés, il est très actif dans l'association (il y travaille environ 30h par semaine) et assure aussi une permanence juridique dans un centre social parisien. Il est titulaire d'une maîtrise de droit.
- Un entretien approfondi avec un employé d'une association spécialisée dans « l'accès au droit » (Association Droit Solidarité Paris), en contrat avec la mairie

de Paris. Tous les jours, il assure des permanences dans des centres d'aide sociale, des centres d'hébergement d'urgence, des hôpitaux. Il est titulaire d'un DEA droit social et a travaillé comme assistant juridique à la cour de cassation.

Lors d'une journée de formation assurée par le GISTI en mai 2007, on a pu constater de par la composition du public, l'importance de ce processus de conversion au droit : aux avocats venus se familiariser avec une matière en renouvellement constant s'étaient joints des travailleurs sociaux, des employés et des bénévoles d'associations venus de toute la France, soucieux de se tenir informés des nouvelles dispositions dans un contexte de grande volatilité du droit. La journée était consacrée à la présentation des récentes réformes du droit des étrangers, et notamment les transformations apportées par la loi du 24 juillet 2006 et le décret du 23 décembre 2006. Ce type de formation mobilise très largement : la salle qui peut accueillir 230 personnes était comble et suffisamment de demandes d'inscription ont été insatisfaites pour justifier l'organisation d'une nouvelle session à l'automne. Ce jour-là, des avocats ou des stagiaires côtoient des assistantes sociales, des « médiateurs sociaux et culturels » employés par des centres sociaux municipaux, mais aussi des militants des collectifs de sans-papiers, des membres d'associations très variés (celles qu'on attendait là, comme la LDH ou la Cimade, mais aussi par exemple le Secours catholique qui tient également des permanences juridiques pour les étrangers), les employés d'associations très diverses (notamment l'ARAJEJ, ou Médecins du monde). On peut noter qu'à une écrasante majorité, il s'agit de femmes, conséquence du rapprochement entre le travail juridique et le travail social dans ce domaine (voir *infra*).

En plus d'exposés où des universitaires et des avocats présentent un peu laborieusement et pas toujours très clairement les transformations récentes de la loi et de la jurisprudence, de longues séances de questions permettent aux membres du public de poser des questions très précises et souvent très informées à propos de cas rencontrés.

La tendance générale est avant tout celle d'un échange de « conseils pratiques » à destination d'individus dont on suppose une familiarité pratique avec le droit en vigueur. La brochure *Que faire après une OQTF ?*, co-signée par l'ADDE, la CIMADE, la FASTI, le GISTI, la LDH et le MRAP, parue en janvier 2007 est vendue et commentée pendant la journée : le stock doit d'ailleurs être renouvelé. On y trouve un exposé de la nouvelle législation et son commentaire général, avec un paragraphe par exemple sur le « portée » de la réforme. Mais l'essentiel est un « manuel d'utilisation ». Les auteurs livrent une liste « d'arguments invocables », mais aussi de nombreux encadrés portant la mention

« ATTENTION » (pour expliquer par exemple que désormais le recours administratif ne conserve plus les délais de recours devant le tribunal administratif) , « A TENTER » (le cas où un magistrat qui se serait prononcé sur une OQTF serait amené ensuite à participer à la formation collégiale concernant la décision de séjour : « dans ce cas, la violation du droit à être entendu par un tribunal indépendant et impartial, garanti par l'article 6§1 de la CEDH, pourrait être invoquée), ou encore « A SAVOIR » (on y explique notamment qu'« il ne faut donc pas trop attendre de l'audience et avoir développé le maximum d'arguments dans les requêtes et mémoires écrits ») et enfin « AVERTISSEMENT » : dans l'un de ces encadrés, il est mentionné que « chaque recours doit contenir des moyens de fait et de droit et être adapté à la situation personnelle de l'intéressé, pour avoir un minimum de chances de prospérer. Avec la réforme du décret du 23 décembre 2006, les tribunaux administratifs sont en effet chargés de filtrer, par le biais d'ordonnances les requêtes jugées « indigentes ». Compte tenu du fait que les requêtes mal rédigées risquent de ne pas passer le « tri », la requête introductive revêt une importance primordiale. Il faut particulièrement soigner son contenu et **éviter toute formule stéréotypée et surtout prohiber absolument les formulaires pré-remplis pour rédiger un recours**¹⁰¹. » Cette mention n'empêche pas que la brochure se termine sur un « exemple de requête contentieuse ». L'observation du travail des militants d'un collectif de sans-papiers laisse penser que ces documents sont utilisés dans l'urgence et souvent comme « modèles ».

Finalement, ce qui caractérise les intermédiaires du droit dans le cas du contentieux relatif aux étrangers, c'est la convergence, relativement récente, des pratiques de l'ensemble des acteurs, de plus en plus structurées par des questions juridiques. Bénévoles ou salariées, formées ou non au droit, les personnes qui accompagnent des individus de nationalité étrangère sont de plus en plus amenées sur le terrain du droit – cette évolution est notamment sensible dans le travail de la directrice de l'antenne locale de l'association de « femmes-relais » qui dit faire toujours davantage de médiation juridique. D'ailleurs, 5 salariées sur 8 de cette association sont des juristes (niveau licence ou maîtrise). On retrouve là une « juridicisation » du travail social qui est à l'œuvre dans bien d'autres associations et bien d'autres secteurs. Inversement, on peut noter aussi une importance croissante de la dimension sociale dans le travail du juriste : d'une part, dans le cadre de la montée en puissance de « l'accès au droit », des juristes sont présents dans le champ de l'action sociale. On a pu ainsi

¹⁰¹ En gras dans le texte.

observer que dans un centre d'action sociale parisien, « l'accès au droit » est l'un des domaines d'activité présentés à l'entrée sur les panneaux d'affichage, à côté du « logement » ou des « loisirs ». D'autre part, les militants de la cause des sans-papiers mêlent dans leur prise en charge des étrangers des questions juridiques et sociales. Parfois, ils les traitent comme des « cas » (au sens de « cas social ») dont ils ont la charge et suivent régulièrement sur une assez longue période : ainsi, le militant de l'association de défense des travailleurs immigrés dit-il avoir en ce moment une « quinzaine de cas à gérer » dont il connaît très bien la situation. Mais même dans le contexte d'entretiens rapides, par exemple, pendant les permanences juridiques des associations, les militants donnent des informations d'ordre juridique mais aussi sur les possibilités d'accès à des aides sociales (principalement l'Aide Médicale d'Etat) ou plus largement à une forme de citoyenneté sociale (on explique par exemple comment ouvrir un compte en banque quand on est sans papiers) : la prise en charge est globale et pas seulement juridique. D'ailleurs le public des permanences juridiques a bien compris le caractère polyvalent de l'aide prodiguée : on vient « consulter » à propos de titres de séjour mais aussi pour préparer une procédure de regroupement familial ou quand une naturalisation a été refusée par exemple.

De cette configuration où la frontière entre le social et le juridique est devenue poreuse, on peut retenir deux points. D'une part, le rôle des assistantes sociales est fondamental : elles sont souvent les premières sollicitées par le public des étrangers en situation irrégulière, surtout féminin. Les assistantes sociales font souvent la première orientation et renvoient sur des associations spécialisées dans « l'accès au droit » ou les permanences juridiques des centres sociaux, voire font des recours elles-mêmes, comme dans le cas de Mme B.

D'autre part, alors que la frontière entre l'amateur éclairé et le professionnel est floue (ils interviennent dans le même contexte, par exemple aux permanences juridiques de centre d'action sociale, ils peuvent avoir les mêmes diplômes, une maîtrise de droit), la maîtrise du droit varie grandement d'un acteur à l'autre. Si certains militants de collectifs de sans-papiers commettent des erreurs de taille (l'une d'entre elles ne se rend pas compte que les délais de recours ont été dépassés ; elle répond d'attendre encore un peu à étranger qui cinq mois auparavant a déposé un recours gracieux resté sans réponse), c'est loin d'être la règle. Certains ont une bonne connaissance des règles de base en matière de droit des étrangers qu'ils mettent à jour grâce à des formations périodiques. Inversement, les juristes professionnels, polyvalents, peuvent avoir des connaissances limitées. Ainsi, l'employé d'une

association « Accès Droit Solidarité Paris » (ADSP), titulaire d'un DEA de droit social, interrogé en mai 2007, il est vrai en poste depuis seulement 3 mois, ne fait pas de différence entre une OQTF et un APRF. Pourtant, 50% des « clients » sont des étrangers en situation irrégulière. Le contraste est grand avec le bénévole d'une association parisienne de défense des travailleurs immigrés : il connaît déjà bien la jurisprudence sur les OQTF et les éléments à invoquer dans un recours.

Pourtant tous ces intermédiaires du droit, même les plus expérimentés, renvoient massivement vers des avocats pour former un recours. C'est aussi ce que suggère la brochure rédigée par le GISTI dont l'un des « avertissements » précise que « si pour former une requête devant le tribunal administratif, il n'est pas nécessaire d'avoir un avocat, il est cependant recommandé de demander l'aide juridictionnelle pour bénéficier de cette assistance ».

Cette tendance est renforcée par les dispositions de la loi de 2006 et l'apparition des Obligations à Quitter le Territoire Français. En effet, les recours contre les OQTF sont perçus comme nécessitant une maîtrise du droit bien plus grande que les APRF.

- M P (militant dans un collectif de sans-papiers de M) : « Je me suis peu à peu imprégné [*de droit*], sans avoir... je m'en rends compte quand je dois faire des recours, notamment sur les OQTF, sans avoir le réflexe juriste...

- *C'est-à-dire ?*

- C'est-à-dire la façon d'analyser la situation des gens à partir des textes, une façon un peu mécanique, un peu automatique, un peu déshumanisée. Alors que la tendance d'analyser la situation humaine des gens, elle est pour moi déterminante. Même si je sais bien faire la part du juste et du droit. Mais je vois bien les recours qui sont fait par des juristes professionnels et je vois bien que je suis incapable de faire ça, de produire ce niveau d'analyse, en allant chercher des machins dans les petits coins de la loi. Je suis incapable de faire cette jonction entre les différents domaines de la loi.

- *Vous faites des recours quand même ?*

- J'en fais quelques uns. Avant, avec les APRF, quand on avait fait le premier recours, on savait qu'on avait deux ans, c'est le délai de réaction du tribunal administratif, pour rédiger un mémoire et pour que les gens ils enrichissent leur argumentaire et envoient des choses complémentaires, etc. Aujourd'hui, avec les OQTF, le recours qu'on fait il est ferme et définitif. Ce n'est pas possible de revenir sur la situation des gens. Donc ça demande une analyse plus fouillée, plus profonde des choses, une connaissance plus pointue des textes, parce qu'il ne faut pas se tromper d'alinéa ou de chose comme ça. Alors qu'avec les APRF, si on se trompait d'alinéa, c'était pas forcément dramatique, on pouvait toujours corriger après. (...) Alors là, il faut être un pro pour ça [*les recours contre des OQTF*]. Alors j'envoie les gens sur des avocats au maximum. Alors je sais que cela coûte cher, qu'il y en a qui n'ont pas les moyens de payer. Déjà avec les APRF, c'était cher, mais je pense qu'avec les OQTF, ça va être encore plus cher, parce qu'il faut qu'ils fassent des choses plus solides, plus documentées, plus recherchées. Ca va leur demander plus de travail qu'avant.

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, 1^{er} mai 2007)

La dimension financière de la relation avec l'avocat, centrale pour les requérants interrogés, est aussi évoquée par ces intermédiaires du droit. Pour le même militant, « cela

coûte de l'argent, mais ça vaut le coup ». Même quand l'aide juridictionnelle est possible, elle n'est pas envisagée comme une véritable possibilité, tous s'accordant à penser que les avocats s'intéressent peu aux dossiers assortis d'AJ, même quand ces mêmes avocats militent dans des associations de défense des droits des étrangers.

A l'égard des avocats, les intermédiaires ont finalement une attitude ambiguë : d'une part, ils considèrent que les avocats « voient » des choses qu'ils ne voient pas : ils postulent une logique juridique différente ; ils sauront trouver les arguments qui sauront convaincre les juges.

Ainsi, MM, militant d'une association parisienne de défense des droits des étrangers :

- *Quels sont les critères qui vous font décider que telle ou telle affaire ne peut pas être traitée par vous mais par un avocat ?*

- Si vous voulez... par exemple, sur les référés-suspensions, je préfère refiler le dossier à un avocat, parce qu'ils ont une vision beaucoup plus précise que moi des arguments auxquels les juges sont sensibles, les arguments qu'il faut apporter, sinon ça capote. Donc comme mon objectif, c'est quand-même que les gens s'en sortent et qu'ils obtiennent des décisions favorables, donc à la limite, je préfère me dessaisir parce que je vois que... dans le cas d'une dame qui a un diabète, l'avocat il m'a dit : « tu vois cette dame, elle est restée jusqu'à 18 ans au Maroc. Vu le diabète qu'elle a, c'est sur qu'elle s'est fait soigner au Maroc. Donc il faut prouver au juge qu'elle ne peut pas être soignée au Maroc. »

- Ca c'est pas un point de droit... Vous auriez pu le trouver tout seul...

- Non... Pour le référé-suspension, c'est important, il ne me l'aurait pas dit, je m'en serais pas rendu compte.

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, 25 mai 2007)

Mais d'autre part, dans tous les entretiens, les militants insistent sur le fait que les avocats connaissent mal les dossiers de leurs clients, à la différence des intermédiaires qui les voient plus souvent et plus longuement. De ce hiatus a pu émerger dans l'une des associations la proposition d'une division du travail entre des militants bénévoles qui assureraient le premier classement du dossier et l'élaboration de premiers arguments alors que l'avocat n'interviendrait qu'en aval. Economisant du temps, l'avocat trouverait alors dans les sommes versés pour de tels dossiers par les bureaux d'aide juridictionnelle une rémunération plus proche des prix du marché. Pour l'instant, cette proposition est restée lettre morte.

Les militants renvoient systématiquement aux avocats membres de l'association dans laquelle ils militent. Cette proximité entre appartenance militante et activité professionnelle

s'observe dans les données portées par la carte d'adhérent du collectif de la ville de M. : sur son dos, on trouve une liste d'avocats et de numéros de téléphone à joindre en cas d'urgence avec la mention, entre parenthèses, de l'association à laquelle appartient l'avocat. Par ailleurs, l'un des requérants rencontrés (M. C.) a choisi d'être défendu par un avocat rencontré dans une manifestation de sans-papiers : on peut penser que de tels événements permettent à un certain nombre d'avocats d'être mis en relation directe avec des clients potentiels.

C. Le rôle des avocats dans l'augmentation du contentieux

Pour comprendre le rôle que jouent les avocats dans l'augmentation du contentieux relatif à l'immigration, il faut d'abord replacer ce domaine de spécialité dans le champ juridique. Il s'agit d'une spécialité relativement récente, qui n'est guère enseignée dans les universités et qui n'est pratiquée que par une minorité d'avocats : à Lille par exemple, sur les 800 avocats qui sont rattachés au Tribunal administratif, ils sont seulement 40 (soit 5 %) à être rattachés à la permanence de droit des étrangers, parmi lesquels seulement dix ou quinze sont fortement impliqués. L'émergence de stratégies juridiques en matière de droit des étrangers doit beaucoup à la conversion des associations à ce type de mobilisation, à tel point qu'on peut avancer l'idée d'un continuum entre le travail bénévole réalisé par les militants associatifs et l'activité professionnelle des avocats spécialisés en droit des étrangers. Ce lien entre cause judiciaire et cause politique, considéré comme un postulat par les théoriciens du *cause lawyering*¹⁰², mérite pourtant d'être fortement nuancé pour deux séries de raisons : tout d'abord, les avocats spécialisés en droit des étrangers inscrivent leur activité dans une démarche lucrative qui peut selon les cas les éloigner plus ou moins de la « cause » de la défense des droits des étrangers ; de plus, la nécessité de trouver de nouveaux clients les place parfois en concurrence directe avec les associations sur le marché de l'accès au droit.

1. Les avocats spécialisés en droit des étrangers

A l'instar d'autres professions libérales, le groupe des avocats est particulièrement difficile à cerner sociologiquement car toute campagne d'entretiens auprès d'un tel groupe dominant¹⁰³ se heurte à un nombre non négligeable de refus qui contribuent à biaiser l'échantillon obtenu. Ainsi, l'enquête au tribunal administratif de Lille nous a permis de prendre contact avec vingt six avocats spécialisés dans le contentieux des étrangers parmi

¹⁰² Cf. Austin Sarat, Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering. Political Commitment and Professional Responsibilities*, New York, Oxford University Press, 1998 ; Austin Sarat, Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, New York, Oxford University Press, 2001.

lesquels seulement dix ont accepté de se prêter à un entretien approfondi¹⁰⁴. Le nombre élevé de refus mérite qu'on s'y arrête : il signifie qu'un nombre non négligeable d'avocats ne souhaitent pas passer du temps à expliciter leur rapport au contentieux des étrangers, soit parce qu'ils n'y voient aucun intérêt (c'est le cas par exemple de cette avocate qui a refusé de poursuivre l'entretien lorsqu'elle a compris que nous ne venions pas pour une consultation payante car sa secrétaire ne lui avait pas précisé l'objet de notre démarche), soit parce qu'ils se méfient de tout regard extérieur sur leur pratique professionnelle (c'est le cas de cet avocat lillois qui nous a demandé nos papiers d'identité et qui a refusé d'être enregistré). A partir des entretiens réalisés avec les avocats qui ont accepté le principe de cette recherche sur le contentieux administratif relatif à l'immigration, on peut néanmoins relever quelques critères qui sont propres à ce domaine très spécifique du champ juridique. Bien sûr, il ne s'agit pas de dresser un profil parfaitement représentatif de la profession mais de souligner certaines tendances qui se dégagent des deux échantillons d'avocats rencontrés à Lille et à Bobigny.

La première particularité que partagent les avocats qui pratiquent le droit des étrangers est l'obligation dans laquelle ils se trouvent de compléter cette activité professionnelle par d'autres types de contentieux. Les dossiers relatifs à l'immigration représentent en général entre 5 % et 30 % de l'activité d'un cabinet mais très rarement au delà, en raison du faible rendement économique qui en découle. Ainsi par exemple, pour Christine Lepetit, l'une des seules avocates spécialisées en droit des étrangers au sein du barreau de Boulogne-sur-mer dont dépend le centre de rétention de Coquelles, « le contentieux relatif à l'immigration ne représente pas plus de 10 % de l'ensemble des dossiers, sinon, c'est du droit des personnes, du pénal essentiellement. Et je suis l'une des seules syndiquées (au SAF) dans un barreau assez marqué à droite donc vous imaginez pour les autres... »¹⁰⁵. Cette nécessité d'associer le droit des étrangers à d'autres activités plus rémunératrices n'empêche pas certains avocats de s'y spécialiser, à condition d'exercer dans un cabinet capable de prendre en charge des dossiers plus rémunérateurs. Le caractère faiblement lucratif du droit étrangers place cependant ceux qui s'y spécialisent dans une position relativement dominée par rapport à d'autres secteurs de la profession, et c'est la raison pour laquelle on y trouve plus souvent les femmes, les jeunes et plus généralement ceux qui ne sont pas en mesure de choisir leurs dossiers, comme l'explique cette avocate expérimentée qui exerce depuis huit ans sur le barreau de Lille :

¹⁰³ Cf. Hélène Chamboredon, Fabienne Pavis, Muriel Surdez et Laurent Villemez, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, n° 16, 1994.

¹⁰⁴ Les noms des intéressés ont été modifiés pour garantir leur anonymat.

¹⁰⁵ Entretien réalisé par Alexis Spire le 6 juin 2007 à Boulogne-sur-mer.

« C'est un contentieux qui est très long, et humainement lourd à assumer pour un cabinet d'avocats. C'est à dire que ce sont des gens qui sont situation de précarité extrême qui heu donc sont très inquiets, qui doivent se faire expliquer la loi de manière très didactique et puis très longue et puis ils ne comprennent pas toujours, enfin il n'y a pas toujours de logique. C'est des rendez-vous réguliers pour faire le point sur la situation etc. c'est lourd à gérer hein, on doit parler anglais, traduire des actes, donner des explications en anglais. Ça nécessite beaucoup de temps et de disponibilité aussi et heu pour franchement une aide juridictionnelle dérisoire. J'ai accepté par principe l'aide juridictionnelle pendant des années ça a fait couler mon cabinet et donc maintenant je facture et j'envoie les dossiers aux plus jeunes qui n'ont pas de charge de cabinets comme moi, parce que c'est pas supportable pour un cabinet...»

(Entretien d'Alexis Spire avec Isabelle Minquet)

La disproportion qui existe en matière de droit des étrangers entre la complexité des dossiers et la faible rémunération qui en découle, contribuent à faire de cette spécialité une matière dominée du champ juridique, plus souvent dévolue aux femmes : si l'on se reporte aux avocats inscrits aux rôles du Tribunal administratif de Lille, on dénombre 52 % de femmes, ce qui constitue une spécificité significative pour une profession encore majoritairement masculine. De plus, il s'agit d'une spécialité le plus souvent dévolue aux moins expérimentés. A la sortie de l'École et après avoir fait un certain nombre de stages, les jeunes avocats doivent intégrer un cabinet. Très souvent, ils commencent par travailler comme *collaborateurs* et c'est à ce titre qu'ils sont bien souvent amenés à se familiariser avec le droit des étrangers. Outre cette présence importante des femmes et des jeunes que l'on retrouve dans d'autres sphères dominées du champ juridique comme le droit du travail ou encore la justice des mineurs, il faut souligner également la sur-représentation parmi les avocats impliqués dans le contentieux des étrangers, de personnes dont l'un des parents ou le conjoint est de nationalité étrangère. Sur les dix avocats rencontrés dans la circonscription du tribunal administratif de Lille, Me Sierpès est fille de réfugiés espagnols, Me Hachim se présente comme étant d'origine algérienne, Me Douala d'origine camerounaise et Me Dutel est marié à une étudiante étrangère. Enfin, la dernière caractéristique commune aux avocats qui pratiquent le droit des étrangers est qu'ils représentent des clients qui ne maîtrisent absolument pas les logiques juridiques et bureaucratiques auxquelles ils doivent se soumettre :

« Moi je ne vois que des étrangers en situation difficile hein! (rires) et heu ils ont une perception de la logique du droit qui est tout à fait fausse, ils pensent qu'il suffit d'être intégré pour avoir droit au séjour parce que c'est vraiment le discours il y a vraiment une ambiguïté entre la législation et puis ce qu'il se dit. Ils disent mais attendez j'ai une promesse d'embauche, j'ai de la famille ici, et j'ai envie de travailler, bref je ne vais rien coûter à la société française donc je devrais avoir des papiers. Mais c'est là que c'est très compliqué, parce que nous on dit, voilà monsieur, le titre de séjour en simplifiant il y a trois grandes catégories; il y a ceux qui demande l'asile pour se protéger de leur propre pays, ensuite il

y a la catégorie des titres qui sont directement liés à une situation familiale, parents, conjoints, et puis une troisième catégorie liée à une situation professionnelle, de l'étudiant à l'artiste... Et je dis si vous ne rentrez pas dans une de ces catégories, c'est un droit fermé, c'est pas ouvert, vous rentrez pas, exit. »

(Entretien d'Alexis Spire avec Isabelle Minquet)

Dès lors, les étrangers ne sont pas en mesure d'exercer le moindre contrôle sur l'activité de leur avocat et ils s'en remettent totalement à leur « expertise ». Cette délégation totale dont font preuve les étrangers à l'égard de leur avocat laisse à ces derniers une grande marge de manœuvre quant au choix d'investir plus ou moins d'énergie sur tel ou tel dossier.

2. *Typologie des pratiques de contentieux*

Au-delà des caractéristiques communes que partagent les avocats spécialisés dans le droit des étrangers, on peut établir des distinctions selon les façons de pratiquer pour les avocats le contentieux relatif à l'immigration. Un premier type de pratique doit être distingué de tous les autres, c'est celui qui consiste à faire du droit des étrangers une « cause politique » à défendre. La pratique du contentieux des étrangers peut aussi se concevoir à travers une dimension morale, comme une manière de consacrer un peu de son temps à une activité « altruiste », « humanitaire », autrement dit en l'exerçant de façon résiduelle. Enfin, il existe une troisième manière de pratiquer le droit des étrangers, celle qui consiste à en faire une activité lucrative, indépendamment de toute considération politique ou morale. Le contentieux des étrangers se conçoit comme une pratique qui peut prendre des formes différentes selon les ressources, les dispositions et les représentations de l'avocat qui en est à l'origine.

Le contentieux des étrangers : une « cause politique »

Les avocats qui conçoivent le droit des étrangers comme une cause politique présentent le choix de cette matière spécifique (avec une clientèle étrangère particulière, une procédure administrative propre), sur le mode de l'évidence (voire de la nécessité) inscrite dans une trajectoire biographique. Beaucoup d'entre eux sont entrés dans la vie étudiante dans les années 1990 et ont alors noué des engagements politiques (le plus souvent dans un parti d'extrême gauche), associatifs ou syndicaux.

L'identification du droit des étrangers à une cause politique suppose dans bien des cas une représentation du monde où la figure de l'ennemi est incarnée par l'agent de préfecture face auquel il faudra argumenter. Comme trois autres avocats interrogés à Lille, Maître Poissis, une jeune femme de 33 ans qui a prêté serment en 2001 après avoir été militante auprès d'associations féministes et à Aides, évoque ainsi le terme de « guerre » pour qualifier le rapport qu'elle entretient à la préfecture.

« C'est une implication politique... c'est la guerre en fait ! D'accord ? C'est la guerre contre la Préfecture. Donc même si on ne sent pas très bien le client, même si on n'a pas très envie de le défendre, il y a une cause vous comprenez ?

Entretien du 24 janvier 2007 de Raphaëlle Parizet avec Me Poissis

Le vocabulaire guerrier utilisé ici suggère un rapport conflictuel avec la préfecture qui, pour l'avocat, exclut bien souvent toute démarche gracieuse et tout accompagnement en préfecture. Le véritable enjeu d'un conflit évoqué en termes guerriers n'est pas la suppression ou l'anéantissement de l'ennemi, mais plutôt la lutte pour amener les représentants de l'Etat sur un terrain juridique, et non exclusivement policier :

« On engage des contentieux parce que ça établit pour nous une relation avec la préfecture, une relation forcée : dans le cadre de la procédure, on leur envoie des pièces, ils sont obligés de répondre, de prendre position et ça, c'est l'un des objectifs collatéral que l'on poursuit dans le cadre du contentieux.... C'est pas tant pour avoir une décision positive du tribunal administratif sur laquelle on est quand même très sceptiques, mais plus pour obliger la préfecture à rester en contact avec nous, à ne plus être en mesure de faire comme si elle ne connaissait pas la situation de l'intéressé....Ce qui se passe ici dans le Nord, c'est qu'on n'arrive pas à faire enregistrer les demandes, on n'arrive pas à recevoir des réponses, on a des récépissés qui sont prolongés ad vitam eternam. Par le biais du contentieux, ils sont obligés d'accuser réception, de ré-étudier les dossiers.... Si on le fait c'est pour s'assurer qu'il y aura un examen sérieux et parce que la préfecture du Nord est capable, au cours d'un contentieux de dire j'ai réexaminé la situation et je peux décider de revenir sur ma décision ».

(Entretien d'Alexis Spire avec Isabelle Minquet)

Pour les avocats engagés, le contentieux des étrangers apparaît comme un moyen d'établir un rapport de force avec la préfecture et de la contraindre à agir sous le regard d'une instance extérieure, en l'occurrence celui du juge administratif. Pour cette responsable de la « commission étrangers » du SAF de Lille, le recours au juge lors d'un conflit avec l'autorité préfectorale constitue aussi une manière d'attirer l'attention sur certains dossiers et de contraindre l'administration à ne plus laisser certaines demandes sans réponse.

Parmi ces avocats qui conçoivent le contentieux de façon militante, certains finissent néanmoins par prendre leurs distances avec le Droit des étrangers et se retirent progressivement des structures syndicales ou associatives. Ainsi, M^e Poissis, autrefois très engagée explique pourquoi la part de contentieux étranger a nettement diminué dans sa pratique professionnelle :

« C'est quand même bizarre, ça s'est comme émoussé. Je ne sais pas tellement pourquoi. ... Je pense que c'est peut être à force de prendre des baffes, c'est une matière où on prend beaucoup de baffes... Et puis, il nous faut prendre en compte le stress aussi. J'avoue que j'avais de plus en plus de mal à supporter ce stress. Peut-être que je reviendrai plus tard sur cette matière. Ai-je intégré que les juges ne sont pas forcément nos ennemis ? Je n'en sais rien ! Est ce que je deviens sage et rangée ?...».

(Entretien du 24 janvier 2007 de Raphaëlle Parizet avec Me Poissis)

Cette forme de désengagement recoupe celle décrite à propos des partis politiques et résulte dans le cas présent des nécessités d'une implication grandissante dans la sphère professionnelle, au point que celle-ci puisse supplanter peu à peu les engagements de jeunesse.

Le contentieux des étrangers comme « supplément d'âme »

Pour beaucoup d'avocats, le contentieux des étrangers représente une composante résiduelle de leur activité qu'ils ne conçoivent pas en termes politiques mais plutôt en référence à une tendance altruiste présentée comme inhérente à l'exercice même de la profession. Ainsi, M^e Douala qui après avoir exercé pendant dix ans comme avocat généraliste, s'est installé à son compte à Roubaix et s'est inscrit à la Permanence « étrangers » présente sa pratique du contentieux en ces termes :

« Ca n'a rien de politique, c'est un engagement moral, alors peut être que il y a du politique là dedans, mais moi, je ne le vis pas comme ça. Je dis que je suis comme ça, que ce sont des principes dans lesquels je me retrouve. C'est tout ».

(Entretien de Raphaëlle Parizet avec Me Douala)

Dans cette perspective, la défense des droits des étrangers apparaît comme un supplément d'âme, une manière de compenser l'image d'une profession libérale tournée vers la défense des plus aisés. C'est d'ailleurs en ces termes que le formule Me Dupont, qui s'est d'abord spécialisée en Droit des affaires avant d'être amenée « par hasard » à pratiquer le contentieux des étrangers :

« Au début, le Droit des étrangers, pas du tout ! J'ai fini ma carrière universitaire par un DESS en Gestion des créances, alors vous voyez, le Droit de l'humain, ce n'était pas ça ! J'étais plutôt dans ce que les gens appellent le Droit des affaires, je le suis toujours d'ailleurs. Mais, ce qui s'est passé, c'est que j'ai fait un stage, et ma patronne, qui dirigeait le cabinet en faisait un tout petit peu : elle m'a donc initiée. Encore une fois, je ne faisais pas du tout de Droit de l'humain. Et puis, j'ai aimé cette matière. Justement, moi qui faisais dans les baux et les créances, l'idée de travailler un peu sur ce qui a trait à l'homme me correspondait bien. Alors, oui ! Je n'en fais pas beaucoup, mais ça correspond à quelque chose. Et puis, ce sont des gens qui ont tellement « rien ». Quand on fait du Droit des créances, des baux, ce n'est pas le même genre de personne à qui on a à faire. Et là, il s'agit d'aider certaines personnes qui mettent en général tous leurs espoirs en vous... ça me plaît ».

(Entretien de Raphaëlle Parizet avec Me Dupont)

On retrouve l'idée qu'il y aurait parmi certains membres de cette profession un intérêt au désintéressement.

Le contentieux des étrangers comme activité lucrative

Il peut paraître paradoxal d'évoquer le contentieux des étrangers comme pouvant s'apparenter à une pratique lucrative : la plupart des avocats interrogés présentent cette spécialité comme ingrate et peu rentable. Pourtant, le caractère vital que peut revêtir l'accès au droit au séjour et la méconnaissance qu'ont les étrangers du champ juridique peuvent

permettre à certains avocats d'en retirer une rémunération, en particulier en matière de reconduite à la frontière où il s'agit de dossiers traités en urgence¹⁰⁶.

Les avocats qui pratiquent le contentieux relatif à l'immigration comme une activité lucrative sont difficiles à cerner car le plus souvent, ce sont aussi ceux qui refusent d'explicitier leur activité professionnelle dans le cadre d'un entretien. On peut néanmoins avancer certaines hypothèses de leurs pratiques au regard des commentaires de leurs clients. Ceux-ci sont en effet très prolixes sur leurs relations avec les avocats qui, à leurs yeux, apparaissent comme les acteurs principaux d'une situation où le représentant de la préfecture et le magistrat sont secondaires. La question des honoraires versés et du travail fourni par l'avocat retient particulièrement l'attention.

Ainsi, Mme E. a choisi un avocat médiatique qu'elle « connaissait par ailleurs » et l'a contacté pour la première fois le jour où son mari a été arrêté puis retenu au commissariat.

- Mme E. : C'est un avocat des grandes affaires en fait. Donc l'avocat m'a pas clairement dit : « vous allez gagner votre affaire ». Mais il m'a dit : « vous êtes dans vos droits. Là je vois qu'au niveau administratif, les impôts, les quittances, c'est au nom de Madame ET Monsieur, je vois que vous avez plein de courrier de vos voisins qu'on peut réactualiser, mettre à neuf, que vous avez des enfants ensemble. Mais, ils n'ont quasiment pas de raison de vous refuser. Je ne comprends pas pourquoi... ». Et donc, il m'a pas dit qu'on allait gagner, forcément. Mais il m'a dit : « vous êtes dans vos droits ». Donc ça m'a un peu plus boostée. J'ai fait ma démarche, tout ça. Et en fait, on est passé au tribunal une seule fois et on a été reconnu dans nos droits. (...)

- *Et alors, il est cher cet avocat.*

- C'est très très cher. Ah oui. Quand-même une famille d'avocats... parce qu'en fait, il y a Maître T., Maître T. Junior, Emmanuel et ensuite, le troisième du nom, le fils de Monsieur T.. Oui, c'est une descendance d'avocats qui ont fait leur preuve, ça coûte très très cher. Ça coûte... En fait, il n'y a pas un montant pour une affaire. Si vous voulez, on l'a payé, nous, à chaque consultation, euh... séance, entre 800 et 1600 euros.

- *Et combien vous en avez eu des séances ?*

- En tout ?

- *Oui*

- Un paquet... Attendez... En quinze mois, on a eu le temps de le voir... Attendez... en fait, peut-être 6 ou 7 fois, en quinze mois. D'abord, on a déposé le dossier. Ensuite, on est reparti compléter le dossier. Ensuite, j'ai ajouté les papiers quand j'ai eu ma fille, ensuite... A chaque fois, j'ajoutais les sommes. Et ce qu'il y a, c'est qu'à la fin du procès, quand il a eu le procès, on lui a donné une autre somme d'argent pour le remercier parce qu'on était un petit peu une cause perdue, quoi. Donc, en fait, il n'a pas vraiment d'honoraires, Monsieur T., c'est selon l'affaire que vous menez...

- *Vous vous avez versé en tout...*

¹⁰⁶ On retrouve d'ailleurs le même phénomène aux Etats-Unis où certains avocats se positionnent sur le marché des migrants chinois en instance d'éloignement. Il est possible d'en avoir un aperçu à travers les récits de ceux qui ont porté plainte contre les abus les plus manifestes, cf. Richard L. Abel, « Practicing Immigration Law in Filene's Basement », North Carolina Law Review, vol. 84, 2006.

-Un peu plus de 10.000 euros en tout. Parce qu'il y a eu la somme que moi ensuite je lui ai versée. Donc, voilà. Mais je pense que cela vaut le coup. Parce que les gens qui ne savent pas, ne réalisent pas ce que c'est de vivre en France sans papiers. Je pense que cela vaut largement le coup.

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, 21 mai 2007)

Une autre trajectoire sera beaucoup moins heureuse. Mme B. se rend à la permanence juridique de la mairie de son lieu de résidence pour résoudre le problème des papiers de son mari. Elle y est reçue par une jeune femme qui se présente comme « étudiante avocat » et lui conseille d'aller voir Maître S., dont il s'avère qu'elle est la secrétaire. Cet avocat leur demandera 3.000 euros en tout. Selon elle, il n'a accepté de lui remettre la convocation au Tribunal administratif que contre une somme de 1.000 euros. Elle est très mécontente car il n'a pas déposé de dossier au cours de l'été 2006 dans le cadre de la circulaire sur les parents d'enfants scolarisés depuis 2005, malgré sa promesse de le faire.

- *Et vous n'avez pas changé d'avocat ?*

- Mme B : On n'a pas changé. On n'a pas le choix. On a déjà donné 3.000 euros pour lui. Je ne peux pas commencer avec un autre.

(...)

- *Comment vous l'avez connu l'avocat ?*

- Et ben, c'est la mairie. Elle était à la place de l'avocat, à la mairie. Elle a dit : « je suis étudiante avocat. »

- *Elle faisait la permanence juridique ?*

- Voilà. C'est elle qui a donné l'adresse : « celui-là, il est bien pour les papiers et tout. » (...) Le premier rendez-vous que j'ai pris avec lui, j'ai payé 150 ou 130 euros. Et après tu paies 900 euros. Le premier jour, il n'avait pas dit qu'il faut attendre un an, deux ans, trois ans. Il a dit : dans deux mois je fais le recours, dans deux mois ça et dans deux mois les papiers. Le total : 6 mois ». Ca c'est passé comme ça.

- *Et le recours, il l'a fait en octobre 2004.*

- Oui, octobre 2004.

- *Et là, il vous demande 900 euros.*

- 900 et encore 900 euros. En tout, 2000 euros moins 70 euros.

Et là, vous n'entendez parler de rien...

Sauf on téléphone. On appelait, il disait : « attends, attends, attends, attends ». Jusqu'en 2007. (...)

- *Et personne d'autre ne vous a aidé ? Une assistante sociale ? Une association ?*

- Mari : Quand tu pars avec un avocat, il n'y a plus rien à faire. Il m'a menti. Il m'a dit : « tu me dois 2700 euros, je te ramène les papiers. » Deux mois à la préfecture, deux mois au tribunal et deux mois avec juge. Ca y'est, on a gagné les papiers. On dit : « pour six mois, c'est pas grave ». On donne

l'argent. Même si on mange rien, c'est pas grave. On donne, c'est bon, on attend. 2700 euros, si on a les papiers, on va aller travailler, on va tout récupérer.

(...) Il a dit « si tu donnes pas 1000 euros, je te donne pas la convocation ». Je n'avais pas le choix. Je donne 1000 euros, il donne la convocation.

(Entretien réalisé par Emmanuelle Saada, 19 mai 2007)

L'importance prise par le contentieux des étrangers au sein du champ juridique donne donc lieu à une très grande variété de pratiques et cette diversité est renforcée par la différence qu'il existe entre le contentieux relatif aux titres de séjour et le contentieux relatif à l'éloignement. Dans le second cas, les avocats ont connaissance des dossiers la veille de l'audience : ils n'ont donc le temps de connaître ni leur client, ni son histoire ; l'élaboration d'une défense est rendue plus difficile encore en raison de la barrière de la langue et l'urgence de la situation. Dans le cas du contentieux de titre, le travail de l'avocat consiste à retracer l'ancienneté et la continuité du séjour en France, en essayant de retrouver les différentes pièces du dossier. Mais au-delà de ces différences techniques, c'est bien souvent la trajectoire et la position sociale de l'avocat qui déterminent et orientent la pratique qu'il adopte en matière de contentieux des étrangers.

IV. La transformation des rapports entre l'Etat et les intermédiaires du droit

Au regard de ce qui précède, l'augmentation progressive durant la dernière décennie du contentieux administratif relatif à l'immigration apparaît comme le produit d'une double évolution : elle résulte à la fois de la conversion des associations à une défense juridique des étrangers et d'une systématisation des procédures d'éloignement par les préfectures. Pourtant, au-delà de ces tendances lourdes qui touchent la plupart des départements français, il faut également tenir compte du système de relations que les représentants de l'Etat entretiennent avec les associations. A cet égard, l'exemple lillois montre que l'évolution de ces relations n'est pas sans incidence sur le volume du contentieux administratif.

A. Les alternatives au contentieux

A la frontière du travail juridique et du travail social, les intermédiaires profanes du droit ne considèrent pas le contentieux comme le moment central de leur activité, loin de là. Ils interviennent souvent en amont du contentieux, voire de la démarche administrative.

1. Rester invisibles

Dans bien des cas, les intermédiaires rencontrés découragent les demandes de régularisation qu'ils savent condamnées à un refus. Tous conseillent à ceux qui ne remplissent

pas les critères pour obtenir un titre de séjour de « garder l’anonymat » (selon l’expression du juriste en permanence dans un Centre d’Action Sociale parisien). Ainsi, pendant la permanence du collectif des sans-papiers de la ville de M., une militante explique à un Algérien, père de 3 enfants, qui a fait un recours gracieux contre le refus de la préfecture de sa régularisation dans le cadre de la circulaire du 13 juin 2006: « Bon. La situation est extrêmement tendue. Il vaut mieux ne rien faire. Ne vous faites pas remarquer. »

De plus, ces intermédiaires du droit pratiquent ce qu’ils qualifient de « conseil » auprès des étrangers qui les sollicitent. Plutôt que d’envisager leur seule demande de titres de séjour, deux des militants longuement interrogés examinent l’ensemble de leur situation, en prenant en compte leur trajectoire géographique mais aussi professionnelle et affective. L’un d’entre eux (le militant du collectif de sans-papiers de la ville de M.) monte des dossiers d’aide à la création d’entreprise dans le pays d’origine (ce qui permet à la personne aidée d’obtenir une carte de séjour provisoire en France, au titre de la formation professionnelle). L’autre (le militant d’une association parisienne de défense des droits des travailleurs immigrés) conseille à l’un de ces « cas sans espoir » (l’accompagnant d’un père malade et décédé) de faire des démarches pour obtenir la retraite de ce père et d’accepter l’aide au retour.

Pour l’un des militants, « le plus important, c’est le conseil », la préparation d’un dossier avant même de se rendre à la préfecture. Le contentieux n’apparaît que comme une partie infime du travail « d’accompagnement » des étrangers. De plus, il faut aussi noter l’importance des recours gracieux. Les associations « locales » entretiennent des relations personnelles fortes avec les employés de la préfecture du département où ils sont implantés : ainsi, dans le cas de M., des relations se sont nouées au fil du temps et de négociations entre le collectif de sans-papiers et la préfecture. Le militant rencontré connaît bien les agents aux postes clés avec lesquels il communique, avec modération, à propos de certains dossiers. Pour ce militant, le recours gracieux est systématique même s’il est le plus souvent sans aucun effet, ce qui permet sans doute de garder de bonnes relations avec la préfecture et de continuer un dialogue sur la situation générale des étrangers en situation irrégulière dans le département. En revanche, le militant de l’association de défense des droits des travailleurs immigrés d’échelle nationale semble pratiquer moins systématiquement les recours gracieux, sans doute parce qu’il n’a pas de relations suivies avec une préfecture en particulier.

On le voit, on est loin ici d’un rapport purement mécanique à la formation de recours qui sont indirectement évités par l’absence de démarches auprès de l’administration. Les

intermédiaires que nous avons rencontrés ont pour la plupart reconnus implicitement qu'une décision administrative défavorable peut ne faire l'objet d'aucun recours.

2. *La conciliation*

Après plusieurs années de conflits entre associations et préfecture ponctués par douze grèves de la faim, le Collectif des sans papiers du Nord lance le 12 mai 2004 une treizième grève de la faim qui recueille le soutien des autres associations mais aussi de la municipalité lilloise, des partis de gauche, des syndicats et des représentants des collectivités territoriales. Pour sortir de l'impasse, le préfet du Nord en appelle au ministre de l'Intérieur qui mandate le 15 juin 2004 Jean-Marie Delarue, Conseiller d'Etat et ancien directeur des libertés publiques, pour trouver une issue au conflit.

L'accord du 17 juin 2004 qui en résulte contient plusieurs dispositions qui visent à encourager la conciliation entre les parties en présence. L'objectif de « l'Accord Delarue » est de proposer un dispositif de régularisations qui permette la prévention des grèves de la faim. Pour y parvenir, l'accord entérine le principe de rencontres régulières entre la direction de la Préfecture du Nord et les associations partenaires, en l'occurrence la Collectif des sans-papiers, la Ligue des droits de l'Homme et la Cimade : « les associations seront reçues à un haut niveau à la préfecture et dans les sous-préfectures pour des entretiens relatifs à la politique à l'égard des étrangers dans le département... »¹⁰⁷. Il est prévu que les représentants des sans-papiers présentent environ 60 dossiers par mois que la préfecture s'engage à réexaminer, sans plus de précision quant aux critères de réexamen.

Ces rencontres sont secrètes et aucun observateur extérieur n'est autorisé à y assister¹⁰⁸. Elles se déroulent en présence du secrétaire général adjoint de la préfecture, et des représentants des associations qui défendent chacune leur propre liste de dossiers. Au terme de la rencontre, chaque association comptabilise les régularisations obtenues et compare ses résultats avec ceux des autres structures. A la concurrence sur les résultats s'ajoute celle sur les dossiers : il n'est pas rare qu'une association travaille plusieurs mois sur un dossier sans parvenir à une régularisation, tandis qu'une autre peut obtenir pour le même dossier un titre de séjour, récoltant ainsi les fruits du labeur d'une autre équipe¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Extrait de l'accord du 17 juin 2004.

¹⁰⁸ Notre courrier adressé à la préfecture est toujours resté sans réponse ; c'est Chloé Ledoux qui a finalement pu faire de l'observation dans ces réunions, en y assistant pour le compte du CSP 59 et après plusieurs de demandes infructueuses.

¹⁰⁹ Il n'est pas rare que des migrants ouvrent des dossiers dans plusieurs associations, pensant ainsi augmenter leurs chances de passer en rencontre mensuelle.

Ces rencontres n'ont pas été instaurées pour faire baisser le contentieux administratif mais force est de reconnaître qu'elles ont d'importantes conséquences sur son évolution. En effet, la préfecture refuse d'examiner les dossiers d'étrangers qui ont un contentieux en cours au Tribunal administratif, soit concernant un refus de titre de séjour, soit concernant un Arrêté de reconduite à la frontière. Les étrangers sont donc contraints d'abandonner la procédure contentieuse s'ils souhaitent que leur dossier soit examiné lors des rencontres mensuelles. On constate ainsi au niveau des chambres du Tribunal administratif une augmentation du nombre de « désistements »¹¹⁰ et de « non-lieux »¹¹¹ dans les statistiques concernant le contentieux relatif aux refus de titre de séjour. Plus fondamentalement, elles institutionnalisent une forme de règlement amiable pour lequel chaque partie en présence trouve un intérêt.

Pour les associations, les rencontres mensuelles constituent d'abord un moyen d'obtenir la régularisation d'étrangers ayant été déboutés lors d'une première demande. Mais elles peuvent également présenter des dossiers n'ayant aucune chance d'être régularisés. En effet, l'accord Delarue de juin 2004 stipule que chaque dossier présenté recevra une réponse qui peut prendre différentes formes : la régularisation, la convocation en préfecture pour réexamen, la demande d'informations complémentaires ou une nouvelle présentation du dossier quelques mois plus tard. Les associations utilisent donc le passage d'un dossier en procédure amiable comme un moyen de protéger l'étranger contre toute mesure d'éloignement, étant entendu qu'un étranger interpellé en situation irrégulière doit être libéré si son dossier est en cours d'instruction.

Pour la préfecture, les rencontres mensuelles sont un moyen d'éviter les grèves de la faim et de maintenir les associations dans une certaine dépendance. L'accord signé en juin 2004 n'ayant aucun statut juridique, il peut être interprété par les agents de la préfecture avec une très grande latitude, sans que les conditions de son application ne puissent faire l'objet d'un contrôle par un juge administratif. De plus, les associations sont ainsi assignées à un rôle d'intermédiaire – voire de filtre - entre les demandes des migrants et la préfecture. Les rencontres mensuelles permettent enfin aux responsables préfectoraux de connaître les doléances des représentants des sans-papiers à l'égard des services de l'Etat : cela peut aller des délais de convocation pour la visite médicale obligatoire après régularisation aux nombreuses difficultés rencontrées à la cité administrative (refus de guichet fréquents, représentants associatifs refoulés à l'entrée, mauvaises conditions d'accueil).

¹¹⁰ Le « désistement » est prononcé lorsque l'étranger retire sa requête avant le terme du recours.

¹¹¹ Le « non lieu à statuer » est prononcé lorsqu'il y a régularisation sans désistement.

Si chacun des acteurs trouve donc un intérêt à ces rencontres, le système de relations qui en découle n'a rien de symétrique. La préfecture dispose d'abord du pouvoir de choisir les dates de réunion et d'en changer éventuellement à la dernière minute. De plus, durant la rencontre, le secrétaire général de la préfecture conserve la maîtrise de la gestion du temps de la négociation (retards d'une heure et demie, présentations de dossiers interrompues par des appels téléphoniques). Mais la relation de subordination se manifeste surtout à travers les modes de prises de parole et l'utilisation récurrente d'un ton professoral : lors des rencontres, le secrétaire général de la préfecture prend la peine de féliciter telle association pour sa présentation plus claire des dossiers et fustige telle autre pour sa médiocre maîtrise du droit des étrangers. La moindre erreur donne lieu à des commentaires acerbes de la part du secrétaire général adjoint (du type « *si vous ne savez pas moi je ne peux pas deviner* »¹¹²), tandis que le ton utilisé par les représentants des sans-papiers est souvent déférent et obséquieux (« *Excusez-moi de vous ennuyer* » ou « *donnez-lui sa chance s'il vous plait* »¹¹³), en particulier lorsqu'il s'agit de militants qui craignent que l'association qu'ils représentent perde son statut d'interlocuteur privilégié.

B. Les stratégies des intermédiaires profanes

Dans le département du Nord, l'institutionnalisation de rencontres mensuelles a contribué à faire baisser significativement le nombre de recours déposés au tribunal administratif. Dans un premier temps, après la grève de la faim de 2003, un accord tacite entre préfecture et associations prévoyait le réexamen de 25 dossiers par mois, parmi lesquels seulement quelques uns bénéficiaient d'une régularisation. Après la signature de l'accord de juin 2004, le nombre de dossiers examinés est passé à 60 par mois, avec en moyenne un taux de régularisation d'environ 30 %. Puis en décembre 2005, les associations ont obtenu le passage à 100 dossiers par mois, sans pour autant avoir de garantie quant au nombre de régularisations. Cette augmentation significative de la part de dossiers soumis à une procédure amiable place les représentants des sans-papiers dans une situation d'arbitrage difficile, entre d'une part la poursuite de procédures amiables avec la préfecture, et d'autre part la reprise des recours auprès du tribunal administratif.

¹¹² Propos tenus lors des rencontres mensuelles au printemps 2006, cf. Chloé Ledoux, *op.cit.*.

¹¹³ *Ibid.*

1. Les associations partagées entre capital juridique et capital militant

La tension entre stratégies amiables et stratégies contentieuses prend des formes différentes selon la composition sociale et selon le type de ressource (politique ou juridique) de chaque association.

Les associations anciennement engagées aux côtés des étrangers ont intégré, pour la plupart durant la décennie 1990, la dimension juridique que pouvait revêtir l'assistance aux étrangers. Dans un premier temps, elles se sont employées à leur garantir un soutien juridique se traduisant par des conseils et des accompagnements en préfecture. Cet investissement dans la constitution d'un capital juridique s'explique par l'évolution de la composition de ces associations mais aussi par la difficulté qu'elles rencontrent à mobiliser leur public habituel autour de la question de la défense des droits des étrangers. Tout se passe comme si l'accumulation d'un capital juridique permettait à ces associations de prolonger leur combat devant le Tribunal administratif et de compenser ainsi la faiblesse de leur capital militant.

Par comparaison, le Collectif des sans-papiers du Nord est beaucoup plus réticent à adopter une quelconque stratégie contentieuse ou à aller systématiquement devant le tribunal administratif. Il a beaucoup plus tendance, du fait de sa composition et des compétences de ses membres, à privilégier les rencontres avec la préfecture, alors même qu'il affiche une certaine radicalité politique (depuis, 1996, il conserve pour mot d'ordre constant « la régularisation globale de tous les sans-papiers »). Cette ambiguïté qui se retrouve au sein de la plupart des collectifs tient à leur composition sociale et à leur histoire. Dès leur création, ces collectifs se sont distingués des associations traditionnelles en accordant une place centrale à la mobilisation des sans-papiers eux-mêmes et en revendiquant leur auto-organisation. Dès lors, leur répertoire d'action laisse peu de place à la dimension juridique et rejoint plutôt celui de la mobilisation permanente : « même prédisposition à la grève de la faim (...), même crainte, l'expulsion, même revendication, la régularisation des sans-papiers »¹¹⁴. Cette forme de positionnement permet de compenser les faibles ressources juridiques dont ils disposent en privilégiant la négociation en préfecture pour obtenir des résultats qu'ils ne peuvent espérer devant le tribunal administratif. Pour rendre compatibles ces rencontres régulières avec la préfecture et leur positionnement politique intransigeant, les responsables du collectif entretiennent l'image de régularisations arrachées de haute lutte ; ils présentent les négociations avec l'institution préfectorale comme le prolongement logique de la mobilisation militante. Il en découle un mode de sélection des dossiers qui obéit également à une logique

¹¹⁴ Johanna Siméant, « Immigration et action collective (...) », *Art. cit.*, p.50.

militante et qui va à l'encontre de toute logique juridique. En effet, la stratégie du Collectif des sans-papiers du Nord est de présenter en priorité les dossiers des « lutteurs », c'est-à-dire des sans-papiers qui s'investissent dans le mouvement. Les rencontres mensuelles deviennent ainsi un moyen de relancer la mobilisation des sans-papiers, drainant à chaque nouvelle échéance un nombre considérable d'étrangers soucieux de leur régularisation. Cet afflux de nouveaux militants qui survient à l'annonce d'une prochaine liste de régularisés s'explique par le fait que les sans-papiers sont censés inscrire leur nom sur des listes qui circulent lors des mobilisations. Le critère de la présence aux actions n'est pas le seul à être pris en compte mais il est toujours primordial et il est perçu comme un gage d'autonomie par rapport aux critères défendus par la préfecture. Ce procédé donne lieu à de nombreuses contestations à l'intérieur même du Collectif, d'autant plus qu'il subsiste une certaine opacité quant à la gestion des listes de noms et à la comptabilisation des participations de chacun. En outre, les membres des associations plus investies sur le terrain juridique sont très critiques à l'égard de ce mode de sélection des dossiers qui comporte le risque de favoriser un certain clientélisme, voire parfois des pratiques de corruption.

2. La préfecture entre registre politique et registre bureaucratique

A l'arbitrage que les associations doivent opérer entre stratégie amiable et stratégie contentieuse correspond une tension perceptible du point de vue de la préfecture entre un registre bureaucratique et un registre politique.

Le registre bureaucratique est celui défendu par les agents intermédiaires qui se représentent leur mission à travers l'objectif de maîtrise des flux migratoires. Ils se sentent investis en tant que représentants de l'Etat. Comme on l'a souligné précédemment, ils entretiennent une relation de distance et de défiance à l'égard de la règle de droit et se réfèrent toujours plus volontiers à des routines ou à des normes bureaucratiques qu'ils ont d'autant mieux intériorisés qu'ils sont anciens dans l'institution. A ce système de références s'ajoute une propension à juger les étrangers en fonction de catégories de perception qui peuvent varier d'un agent à l'autre.

Toutes ces considérations apparaissent cependant relativement absentes des procédures amiables telles qu'elles se donnent à voir lors des rencontres mensuelles. Tout d'abord, celles-ci sont mises en œuvre par des agents qui n'ont pas les mêmes propriétés sociales (il s'agit d'un membre du cabinet du préfet ou du secrétaire général adjoint et non d'un simple agent. De plus, les décisions qui y sont prises semblent davantage répondre à un registre politique. Pour qu'un dossier puisse être examiné, il faut que l'étranger ait reçu un premier refus de la préfecture, qu'aucun recours contentieux ne soit pendant et que l'étranger

soit en mesure de présenter un nouvel élément mais ce dernier critère est souvent transgressé. Mais à aucun moment il n'a été exigé que les dossiers soient conformes à ce que prévoit la législation. L'usage du registre politique se fait bien souvent indépendamment de toute référence à la norme juridique. L'examen qualitatif de quelques dossiers de régularisations laisse penser que l'autorité préfectorale entretient délibérément un certain flou quant aux justifications des décisions prises et qu'elle utilise des critères de régularisation assez aléatoires. Les considérations politiques peuvent l'inciter à favoriser les dossiers de telle association plutôt que telle autre à un moment donné, et à en privilégier une troisième le mois suivant. Les propos tenus par le secrétaire général lors de la rencontre du 19 mai 2006 laissent pourtant émerger une autre hypothèse : « Aujourd'hui les parents d'enfants régularisés sont quasi-systématiquement régularisés, mais je ne veux pas ériger ça en règle ». L'objectif de la préfecture semble donc être justement de ne laisser apparaître aucune forme de régularité dans les décisions qui pourrait accréditer l'existence d'une jurisprudence ou laisser croire qu'une même catégorie de dossiers puisse être régularisée de façon certaine.

Les rencontres mensuelles entre la préfecture et les associations s'apparentent ainsi à un espace de négociation au sein duquel les professionnels du droit se trouvent démunis, faute de pouvoir faire valoir un raisonnement juridique. En revanche, le registre politique dans lequel il s'inscrit rend ce dispositif accessible aux profanes du droit qui peuvent y importer leurs propres considérations politiques.

La procédure de règlement amiable que l'on observe lors des rencontres mensuelles constitue une forme de réexamen parallèle dont se trouvent exclus les agents de préfecture habituellement chargés d'instruire les dossiers : les demandes doivent obligatoirement être faites sur un formulaire spécifique qui fait double emploi avec ceux fournis par la Cité administrative et chaque dossier non régularisé à l'issue de la rencontre est systématiquement détruit. Un service spécifique de cinq fonctionnaires est spécialement chargé d'assurer le suivi de ce dispositif. Dès lors, une telle activité parallèle est perçue comme injuste par les autres agents :

- Vous intervenez dans les rencontres entre la préfecture et les associations ?

- Ah non, nous on n'est pas conviés. Ce sont des entrevues qui se déroulent au niveau du secrétariat du préfet, et c'est le Secrétaire Général Adjoint ou un membre du cabinet qui mène la négociation. Nous, on ne participe pas à ça.... Et puis moi, en tant que fonctionnaire, je trouve ça un peu choquant qu'on donne raison à tel ou tel étranger sous prétexte qu'il est soutenu par un collectif alors que tel autre gardera son refus de séjour ou son APRF parce qu'il n'aura pas été tapé à la bonne porte. Moi je suis attaché au principe de l'égalité de traitement et je ne vois pas pourquoi un étranger qui serait passé par la voie normale serait moins bien traité qu'un étranger soutenu par un collectif. En plus, il faut voir ce que ça donne quelques fois. Notre hiérarchie accepte de procéder à un réexamen, mais ça ne veut quand même pas dire qu'on va donner automatiquement un titre de séjour. Quand la personne arrive à

vosre guichet, vous commencez à lui poser les questions habituelles pour qu'il y ait une nouvelle instruction du dossier, et des fois, c'est tout juste si elle ne claque pas la porte en vous disant : moi je suis venu pour récupérer ma carte, pas pour répondre à vos questions. Alors que nous, on ne fait qu'appliquer la procédure. Mais bon, c'est toujours comme ça : c'est la hiérarchie qui négocie et puis il faut que nous on assure derrière et on n'est pas beaucoup écoutés...

(Entretien d'Alexis Spire avec le responsable du bureau des Algériens)

Les rencontres mensuelles sont ainsi fortement contestées par la plupart des agents que nous avons rencontrés. Ces procédures amiables apparaissent en effet contraires à toutes les composantes de l'ethos bureaucratique : elles reposent sur la négociation et non sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire unilatéral, elles légitiment l'action de ceux qui contestent les pratiques des fonctionnaires de l'Etat et enfin elles entérinent une inégalité de traitement qui est la règle mais qui n'est jamais reconnue. Surtout, les rencontres mensuelles remettent en cause la légitimité des agents intermédiaires et subalternes en offrant à la direction de la préfecture la mainmise sur la négociation.

C. L'interaction entre avocats et intermédiaires profanes

A Lille, il existe un rapport de complémentarité et de concurrence entre associations et avocats. La complémentarité se mesure au quotidien par le fait que chacun dispose de ses propres compétences et met en œuvre des moyens différents pour parvenir au même objectif, l'obtention d'un titre de séjour pour des étrangers en situation irrégulière. Ainsi par exemple, en centre de rétention, les permanenciers de la Cimade peuvent être amenés à travailler en lien avec les avocats et assurer un part du travail qui leur est habituellement dévolu :

« L'avantage des dossiers de la Cimade, c'est qu'ils sont déjà filtrés, ce sont des dossiers qui déjà été travaillés, les pièces pertinentes ont été sélectionnées et même photocopiés des fois, on sait tout de suite où on va ; quels sont les éléments de nullité qu'on va pouvoir soulever...».

(Entretien d'Alexis Spire avec Mourad Houali, le 27 juin 2006)

Pour cet avocat qui n'est membre d'aucune association et qui n'est pas spécialisé exclusivement dans le droit des étrangers (celui-ci représente 30 % de son activité, le reste se répartissant entre baux commerciaux et d'habitation et procédure de divorce), le rôle des permanents de la Cimade est perçu comme complémentaire à son activité. S'il est interdit aux permanents Cimade de trouver eux-mêmes un avocat pour les retenus, ils peuvent toutefois appuyer leur demande d'un avocat commis d'office, et participent à l'organisation de leur défense dès la rédaction du recours. Si le retenu est déjà assisté par un conseil, l'intervenant cherche alors à savoir si ce dernier a déjà formé ou va former un recours et prépare éventuellement à son intention une note relevant les points les plus litigieux de la situation de

son client, à soulever particulièrement devant le juge. Les relations des intervenants avec les avocats sont pourtant parfois tendues, en raison la proximité du travail de conseil juridique et de la « concurrence » qui peut alors éclater entre les deux groupes d'acteurs, les avocats ne manquant pas de rappeler aux intervenants la position dominée qu'ils occupent dans le champ juridique.

Dans le département du Nord, lorsqu'un étranger en situation irrégulière sollicite un avocat, celui-ci lui propose d'engager une procédure contentieuse tandis que les associations, et en particulier le CSP 59, privilégient l'action politique et la possibilité d'être régularisé par le biais des rencontres mensuelles :

Moi je dis toujours à mes clients, 'je suis juriste, je regarde la situation juridique' ; et je leur dis que franchement ça va être difficile, on peut discuter de ça ou ça, moi je fais un travail juridique qui est forcément complété par le travail des associations parce qu'ils font quelque chose qui n'a rien à voir avec moi mais qui se complète très bien. Moi je leur dis allez voir les associations parce qu'elles peuvent vous aider aussi autrement.

(Entretien d'Alexis Spire avec Isabelle Minquet)

Il y a donc bel et bien un rapport de proximité et de complémentarité entre avocats engagés et associations mais ce rapport peut aussi se traduire par des formes de concurrence :

« Parfois ils reviennent en me disant bah j'ai été voir les associations et elles me disent qu'il faut se désister de la procédure, parce que sinon je ne serai pas régularisé. Je leur dit que là c'est très délicat : 'je ne peux pas perdre une chance que vous soyez régularisé en commission, parce que vous avez plus de chance en commission que devant le TA mais en même temps c'est très hypothétique, et heu.. in fine je me désiste mais je ne sais pas ce que devienne les gens, parfois ils reviennent un an après et des fois ils ont réussi ».

(Entretien d'Alexis Spire avec Isabelle Minquet)

La concurrence entre ces deux modes de règlement se trouve exacerbée lorsque l'a préfecture impose à l'étranger de se désister de son recours pour que sa demande puisse être examinée dans le cadre d'une conciliation

Depuis quelques années, certains barreaux (Lille, Bordeaux Marseille et Paris) ont mis en place des permanences pour organiser de façon collective la défense des étrangers en instance d'éloignement. A Lille, la *Permanence Étrangers* a été créée en 2004 par « un petit groupe d'avocats mobilisés au nom d'une défense collective »¹¹⁵, elle regroupe 35 femmes et 18 hommes. Quatre avocats sont désignés chaque jour, deux *titulaires*, deux *renforts* et un *coordinateur* qui ne plaide pas. L'avocat de permanence assure l'audience de la *Rétention* le matin, et celle de la *Reconduite à la frontière* l'après midi. Leur rémunération est assurée sous forme d'un forfait réglé par le Barreau grâce à l'Aide juridictionnelle. Pour participer à ces

permanences, les avocats doivent au préalable suivre une formation¹¹⁶ mais en dépit de ces précautions, il est difficile d'en écarter ceux qui y participent pour des raisons lucratives :

« Nous sommes payés au lance-pierre. Donc *a priori*, aucun des avocats inscrits à la Permanence ne fait ça pour la rémunération. (Néanmoins, il en y a toujours pour manger au râtelier. Un spécifiquement... Il est médiocre, nous le savons, mais nous sommes impuissants). Sinon, je crois que nous y sommes engagés dans le but d'une défense collective pour l'étranger. »

(Entretien de Raphaëlle Parizet avec M^e Brun)

A Lille, l'instauration d'une *Permanence Étrangers* a considérablement modifié l'organisation de la défense des étrangers devant le Tribunal administratif. Tout d'abord, elle permet aux avocats de gérer eux-mêmes la répartition des dossiers et l'organisation de la défense. De plus, l'essentiel du contentieux de *Reconduite à la frontière* à Lille passe désormais par cette Permanence, ce qui écarte de la pratique du contentieux de la reconduite tous les avocats qui n'y sont pas inscrits. Ainsi, alors que la *Permanence* a été créée pour servir les intérêts de l'étranger, c'est l'avocat qui semble en être le pivot central. Les avocats en instituant la *Permanence Étrangers* au barreau de Lille se sont imposés comme les acteurs centraux de cette défense

En définitive, on observe ainsi une sorte de glissement qui fait passer l'avocat de la défense de l'étranger à la défense du Droit, davantage conforme à l'éthique de la profession. L'investissement dans le contentieux de l'immigration correspond en somme à une défense de la profession d'avocat face aux intermédiaires profanes qui pourraient s'en emparer.

D. Dans les centres de rétention administrative : un usage stratégique de la ressource juridique¹¹⁷

Présents en centre de rétention depuis 1984, les intervenants de la Cimade ont pour mission d'examiner et éventuellement d'attaquer juridiquement les décisions émanant de l'administration. Leur maîtrise d'une compétence juridique spécialisée les inscrit au sein d'un champ de lutte spécifique à la rétention, où il s'agit à la fois d'aider individuellement les retenus *et* de s'opposer aux décisions de l'administration. En rétention, les pratiques du

115. Entretien de Raphaëlle Parizet avec M^e Lenormand.

116. Seul les barreaux de Paris et de Lille imposent aux avocats désireux de participer aux *Permanences Étrangers* une formation préalable sur l'année qui reprend les grands thèmes du contentieux des étrangers. Cette formation est initiale à l'entrée dans la permanence.

¹¹⁷ Cette contribution reprend quelques résultats d'observations menées par Nicolas Fisher dans le cadre de son travail de thèse consacré à la rétention administrative dans la France contemporaine, en cours d'achèvement à l'IEP de Paris. Par souci de confidentialité, le nom du centre comme les identités des personnes ont été remplacés par des dénominations fictives.

contentieux administratif renvoient à des « usages choisis du droit » autant qu'à des usages contraints par la configuration particulière de l'assistance aux « retenus »¹¹⁸.

1. *Les intervenants Cimade : profanes ou professionnels du droit ?*

L'analyse des parcours individuels des cinq intervenants Cimade du Semans montre que les salariés de ce service se distinguent des autres militants par leur formation juridique spécialisée, ainsi que par leur logique d'opposition aux pouvoirs publics qu'ils revendiquent contre l'identité dominante de l'association¹¹⁹. L'équipe du Semans réunit de ce point de vue plusieurs « générations » d'intervenants. Vincent Cervin, coordinateur, en est à la fois le membre le plus âgé (40 ans), et l'un des seuls à ne pas être passé par une formation spécifiquement juridique : ancien objecteur de conscience, il est entré à la Cimade en 1994, et a assuré depuis des permanences dans plusieurs centres de rétention de la région. Sa maîtrise du droit des étrangers est ainsi postérieure à son adhésion à l'association, fruit conjugué de son expérience pratique et des formations dispensées en interne par les responsables de la DER.

Les autres membres du groupe (entièrement féminin), arrivés plus récemment, témoignent d'un profil plus directement « juridique », auquel s'ajoute éventuellement un parcours militant antérieur. La seule exception est Hanna Torijnen, de nationalité finlandaise, et dont la formation passe moins par le droit que par les sciences sociales. C'est avant tout par son parcours militant que s'explique son passage à la Cimade : intéressée de longue date par l'action humanitaire, elle est passée par un travail en ONG au Liban avant d'entrer à la Cimade en France. Le caractère particulièrement juridique de l'assistance en rétention n'est d'ailleurs pas étranger à son départ de l'association fin 2005 : lors d'un entretien effectué au centre, elle estime ainsi que « c'est trop juridique. Et moi, je cherche quelque chose qui corresponde plus à mes compétences »¹²⁰. Les trois autres intervenantes – Samia Hassiti, Sophie Lombard et Marion Bérard, toutes trois âgées de 28 à 31 ans au moment de nos observations – sont quant à elles de formation spécifiquement juridique, croisée dans certains cas avec un engagement associatif antérieur¹²¹. Au-delà de leurs parcours respectifs, les intervenants Cimade sont donc à même de par leur formation d'acquiescer « le coût d'entrée »

¹¹⁸ Eric Agrikolianski, « Usages choisis du droit : le service juridique de la Ligue des Droits de l'Homme (1970-1990) entre politique et raison humanitaire », *Sociétés Contemporaines*, 2003, n°52, pp. 61-84.

¹¹⁹ Jérôme Drahy, *Le droit contre l'Etat ?*, *op. cit.*, pp. 120 sqq., et p. 265.

¹²⁰ Le Semans-Bréville, 11/04/2005.

¹²¹ Elles sont toutes trois titulaires d'un Master de Libertés publiques. Si pour Sophie Lombard et Samia Hassiti, le travail de la Cimade correspond au premier emploi, il a été précédé dans le cas de Marion Bérard par un travail d'assistance juridique de quelques mois en zone d'attente, au sein de l'ANAFE.

dans le champ juridique¹²². Dans le contexte particulier de la rétention, leur travail d'assistance correspond toutefois également à un engagement militant. Au-delà de leurs trajectoires respectives, il se traduit par la volonté d'utiliser le droit comme une ressource stratégique face aux administrations.

2. *La revendication d'un usage stratégique du droit.*

Désormais pleinement institutionnalisée au sein du centre, la tâche d'assistance juridique à laquelle sont spécifiquement formés les intervenants Cimade s'inscrit dans l'économie générale de son fonctionnement. Les cinq représentants de l'association se relaient chaque semaine par équipe de deux dans les deux bureaux dont ils disposent. Ces derniers sont situés dans le bâtiment administratif (dit « local Gestion ») implanté dans la « zone retenus », et regroupant également les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire (gérant l'aspect logistique de l'hébergement), ceux du service médical, et ceux de l'Anaem¹²³. La disponibilité de ces différents prestataires est régie par un système de libre accès contrôlé des retenus aux différents bureaux¹²⁴.

Les intervenants Cimade mènent quotidiennement des entretiens individuels avec les retenus qui les sollicitent. La logique de cette assistance correspond dans un premier temps à la « tradition humanitaire » de l'association : librement accessibles au sein de la « zone retenus », les permanents ont vocation à fournir une aide individuelle à chaque étranger. Cette logique d'assistance s'allie toutefois ici à une logique de confrontation à l'institution : il s'agit, en aidant chaque retenu, de tenter de s'opposer au rapport de forces inscrit dans l'ensemble du dispositif d'éloignement – et si possible, de l'inverser.

L'aide individuelle suppose en premier lieu l'organisation d'un *suivi* juridique, se confrontant immédiatement aux effets de sérialisation des individus et de fragmentation des rapports sociaux inhérents à l'institution. Face à une logique d'éloignement de masse, il s'agit alors pour les intervenants Cimade de dépasser la simple interaction localisée avec le retenu, et de constituer chaque cas pour lequel une action juridique est possible en « affaire ». Ainsi que le résume Samia Hassiti :

¹²²Pierre Bourdieu, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°64, 1986, pp. 6-19.

¹²³ L'administration pénitentiaire employait en 2005 9 agents au centre par roulement. S'y relayaient également quatre agents de l'Anaem, quatre infirmières et deux médecins.

¹²⁴ Dans la pratique, l'accès à chaque bureau est filtré *via* un système de sas d'attente, permettant de gérer le « flux » des sollicitations toujours plus nombreuses dont font l'objet les intervenants. Conçu pour permettre l'organisation d'entretiens individuels à partir d'une « foule » de retenus attendant patiemment leur tour, ce dispositif s'inscrit lui-même dans la logique de sérialisation et de « quadrillage » de la population retenue présentée plus haut. Pour une analyse similaire d'un autre dispositif d'attente, Vincent Dubois, *La vie au guichet*, *op. cit.*, p. 52.

L'augmentation du nombre de retenus... Ça rend très difficile le suivi. On ne peut plus vraiment suivre individuellement les gens, ça devient simplement des numéros, dans une structure impersonnelle. [...] On est cinq en tout, quand on marche à deux permanents, ça va quand c'est calme. Mais quand on a une très grosse affaire, [...] deux c'est pas suffisant, et on ne parvient plus à maintenir une relation directe avec le retenu¹²⁵.

A ces remarques font écho les plaintes fréquemment exprimées par les membres de l'équipe à l'encontre de leurs conditions de travail : l'augmentation du rythme des entretiens est à l'origine de la fatigue croissante des intervenants, allant jusqu'à des arrêts de travail¹²⁶. Mais ces critiques de plus en plus fréquentes traduisent également leur désillusion croissante quant à l'efficacité de l'action juridique en rétention. Le principal critère d'évaluation de leur action par les intervenants du Sernans réside en effet dans leur capacité à obtenir *in fine* une décision administrative favorable au retenu qu'ils assistent. La remarque d'Hanna Torijnen, lors d'une conversation au retour du centre, en est un exemple parmi d'autres :

Je suis vraiment crevée... [...] Et puis, c'est pas intéressant ce qu'on a là. J'aimerais bien faire un cas, tu vois, qui aboutisse. Quelque chose qui marche, parce que là, j'ai l'impression que je fais rien, je travaille pas, ça sert à rien ce que je fais... »¹²⁷.

Au-delà de la forme strictement juridique des interventions – on a vu qu'Hanna T. est en l'occurrence la moins « juriste » des intervenants du Sernans – l'intervenante évalue ici sa propre action à l'aune de son efficacité. Au fil des entretiens effectués chaque jour avec les retenus du centre, les « cas » jugés « intéressants » sont ceux pour lesquels une intervention juridique sera envisageable, mais aussi et surtout les cas qui « aboutissent » (qui amènent une institution saisie du problème à répondre par une décision), et plus encore qui « marchent » (c'est à dire qui entraînent la modification de la situation administrative et matérielle du retenu qu'attendait l'intervenante).

Ce cadre d'évaluation de ce qui, dans l'action quotidienne, constitue ou non « du travail », est en l'occurrence partagé par l'ensemble des membres de l'équipe Cimade du Sernans. L'ordinaire de leur travail d'assistance est rythmé par la communication du résultat de telle ou telle action, et par les commentaires sombres ou enjoués qu'elle suscite. La mobilisation du droit pour l'aide individuelle suppose ici la confrontation immédiate à l'éloignement, dans une perspective d'emblée stratégique : le suivi de chaque affaire doit permettre avant tout d'inverser le rapport asymétrique qui place les administrations en position de force face à l'étranger enfermé. Le droit constitue alors une ressource permettant

¹²⁵ Le Sernans-Bréville, 05/04/2005. L'intervenante répond en l'occurrence aux questions d'un groupe de gradés de la Gendarmerie effectuant une visite du centre

¹²⁶ Le constat est plus généralement valable pour l'ensemble des centres de rétention où la Cimade assure des permanences, cf. CIMADE, *Centres et locaux de rétention administrative. Rapport 2005*, p. 8.

¹²⁷ Le Sernans-Bréville, 08/03/2005.

justement de contester avec succès aux fonctionnaires le monopole de la qualification administrative dont ils bénéficient structurellement, et par extension, de remettre en cause l'exercice de la contrainte physique qui en découle. A la qualification institutionnelle de la situation du retenu, il s'agit d'opposer un cadrage juridique concurrent, lui-même référé à des catégories codifiées, et possédant par conséquent potentiellement la « force du droit »¹²⁸. Mais il s'agit surtout d'obtenir la conséquence matérielle d'un tel « recadrage » : la remise en liberté du retenu, accompagnée dans l'idéal par l'abrogation de la mesure d'éloignement qui le concerne, et par la perspective de sa régularisation.

Dans un contexte d'accélération des procédures de renvoi forcé, et au cœur même d'une institution d'enfermement visant à les rendre effectives, les intervenants Cimade se réfèrent plus que jamais à ce critère d'efficacité dans leur action quotidienne. Il préside également aux choix des « voies d'action » juridiques privilégiées par les intervenants, et permet d'expliquer notamment la préférence qu'ils accordent au recours contentieux.

3. *Le contentieux, ressource privilégiée et organisée.*

Si le recours administratif ouvre potentiellement aux représentants associatifs un espace de discussion élargi avec les représentants de l'administration, il ne remet à aucun moment en cause la position dominante des fonctionnaires des préfectures ou du ministère de l'intérieur, leur laissant *in fine* le contrôle des termes mêmes de l'échange¹²⁹. L'absence de contrainte pesant sur les fonctionnaires leur permet ici de bénéficier de l'asymétrie inscrite dans le dispositif même du centre de rétention. Libres de garder le silence, ils peuvent ce faisant conserver sa légitimité et toute son efficacité à une décision d'éloignement par hypothèse déjà prise, et en cours de mise en œuvre matérielle.

On comprend aisément la préférence des intervenants Cimade pour l'action contentieuse. Il ne s'agit plus alors de demander « une faveur, avec tout ce que cela implique de pouvoir discrétionnaire et donc d'arbitraire », l'association semblant alors « soumise aux autorités publiques », mais de « soumettre l'administration au droit »¹³⁰. Contraints par une procédure formellement codifiée, les représentants des administrations concernés se voient tenus de justifier contradictoirement leurs décisions devant un magistrat « perçu comme un

¹²⁸ Pour une analyse du droit comme ressource pratique permettant de (re)qualifier et de (re)cadrer le réel, voir Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Des passe-droits aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit & Société*, n°32, 1996, pp. 51-73.

¹²⁹ « Le recours hiérarchique [comme le recours gracieux, en l'espèce] se fonde [...] sur un principe d'incertitude : il s'agit d'une faveur que peut accorder l'administration, mais qu'elle peut tout aussi bien retirer sans avoir à en rendre compte ». *Ibid.*, p. 79.

¹³⁰ Jérôme Drahy, *Le droit contre l'Etat ?*, *op. cit.*, p. 314.

arbitre, ses décisions étant entourées d'une autorité incontestée et propre à affecter les positions des membres du champ [juridique] »¹³¹.

La mobilisation des différentes voies contentieuses disponibles en rétention permet ainsi aux permanents du Sernans d'investir autant d'espaces de lutte potentielle face aux administrations. Leurs actions se concentrent en l'espèce sur deux voies de recours spécifiques : l'appel judiciaire visant la mesure de placement en rétention, et le contentieux administratif des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) visant les étrangers en situation irrégulière. Dans les deux cas, il s'agit de voies contentieuses particulièrement adaptées à l'aide individuelle de l'étranger en urgence : si l'appel judiciaire ne concerne pas la mesure d'éloignement, il permet d'obtenir immédiatement la remise en liberté du retenu par le Juge des Libertés et de la Détention en cas de vice constaté dans la procédure judiciaire qui suit son arrestation, ou son assignation à résidence s'il dispose de « garanties de représentation ». Dans le cas du contentieux administratif, il s'agit plus directement encore d'obtenir l'annulation de l'arrêté attaqué, entraînant d'office la libération de l'étranger ; le recours étant par ailleurs suspensif de toute mise en œuvre de la reconduite tant que le juge n'a pas définitivement statué. Alors que la majorité des retenus est visée par un APRF, le recours contentieux constitue donc une ressource décisive. Bloquant provisoirement l'éloignement du retenu, il permet par excellence de contester la qualification « préfectorale » de sa situation – sa présence sur le territoire est irrégulière, et il ne bénéficie d'aucune protection légale contre l'éloignement qui doit sanctionner cette irrégularité – de la faire annuler, et d'obtenir potentiellement une requalification de son séjour en séjour régulier¹³².

Un cas, en l'occurrence de mobilisation du contentieux judiciaire, résume l'intérêt particulier que revêt cette voie de recours pour les intervenants Cimade du Sernans. L'interaction se déroule à la fin d'une journée particulièrement morne. Samia Hassiti, qui s'est rendue au « bureau GD » pour y collecter une information, en revient accompagnée de K, un retenu sénégalais. Elle est plongée dans une particulière excitation : une incertitude pèse sur la nationalité de K (il est peut être Français), dont le juge judiciaire a été saisi. L'intervenante a parallèlement attaqué l'APRF qui le vise devant le juge administratif, qui vient de rendre une ordonnance de sursis à statuer, attendant la décision judiciaire. L'éloignement de K. est donc suspendu pour une durée indéterminée ; mais la préfecture a malgré tout maintenu K en rétention. C'est sur ce point que Samia compte agir, en saisissant le Juge des Libertés du nouvel élément apparu dans la situation du retenu pour obtenir sa libération. Ouvrant un modèle de recours-type dont elle dispose sur l'ordinateur de son bureau, elle installe K. face à elle : « Bon, je vous laisse pas tomber, monsieur. Je vais m'amuser, ça me plaît bien de m'amuser... ». Elle rédige ensuite silencieusement le recours, s'interrompant seulement pour recueillir de K quelques informations élémentaires. Marion Bérard, qui suit la rédaction, note que les agents de la préfecture « font vraiment n'importe quoi ». Samia lui répond dans un sourire : « Ils sont méchants. En plus.

¹³¹ *Ibid.*, p. 265.

¹³² Comme on le verra, les catégories codifiées définissant précisément les situations dans lesquelles un étranger bénéficie d'une protection plus ou moins absolue contre une mesure d'éloignement constituent une ressource importante pour les permanents Cimade.

Mais c'est pas grave, parce que nous on est encore plus méchants [*rire*] ! C'est bien tu trouves pas, de pouvoir enfin faire un truc, de pouvoir agir dans l'action ? ». Riant à son tour, Marion se tourne vers K : « Merci, monsieur, de légitimer notre travail ! ». Samia acquiesce : « - Ouais, merci, ça justifie qu'on soit là ! ». Elle conclut finalement : « Puis là c'est cool, parce qu'on va faire de la jurisprudence [...] on peut vraiment créer du droit. Moi j'aime bien ces trucs-là, ces moments-là ». Après avoir inclus à la requête la demande d'un avocat commis d'office pour K, elle lui fait finalement signer le recours, qu'elle faxe immédiatement au tribunal¹³³.

La mobilisation du recours contentieux vise bien ici à aider individuellement un étranger – qu'on ne « laisse pas tomber ». Mais il s'agit simultanément pour les deux intervenantes, comme elles y insistent elles-mêmes, de recouvrer un espace d'action qui leur fait ordinairement défaut et constitue *in fine* la justification de leur présence en rétention. L'extrait permet en l'espèce de préciser ce que recouvre cette action contentieuse aux yeux des deux permanentes. Professionnellement, elle fournit aux intervenantes l'occasion de mettre en œuvre la compétence juridique acquise. Face à un « cas » juridiquement complexe, l'exaltation de Samia Hassiti et sa volonté de « s'amuser » en se mesurant à l'administration constitue à cet égard un « indice de l'adhésion au jeu », propre en l'occurrence au champ juridique¹³⁴. S'y ajoute la volonté de production d'une jurisprudence spécifique, ouvrant sur une évolution potentielle du droit des étrangers par l'intermédiaire du cas individuel. Mais cet éventuel usage politique du dossier reste finalement orienté à un affrontement plus localisé avec les fonctionnaires à l'origine du maintien de K en rétention – dont les commentaires des deux permanentes illustrent suffisamment le peu d'estime qu'elles leur portent, entre incompétence et malveillance supposée.

Le recours contentieux apparaît ici comme le plus immédiatement porteur d'efficacité face aux administrations. L'extrait révèle également la position particulière des intervenants Cimade dans l'arène contentieuse. L'action des permanents Cimade s'y inscrit dans un réseau déjà constitué, réunissant des acteurs dont les rôles et les rapports respectifs dans la procédure sont d'emblée codifiés au sein du champ juridique (plaignant, magistrat, avocat etc.)¹³⁵. Les représentants de l'association n'ont ici jamais vocation à se substituer à ces différents acteurs. Leur intervention dans la procédure reste elle-même accessoire, et non codifiée au regard des rôles qui y sont officiellement institués. Ce qui peut ici apparaître comme une restriction de la marge d'action des intervenants facilite *in fine* la mise en œuvre de leur assistance dans un contexte d'urgence. Restant en retrait des interactions codifiées prévues par les procédures, ils assurent avant tout le « lancement » du contentieux, en rédigeant initialement le recours à

¹³³ Sénégalais, 35 ans, APRF (assigné à résidence par le JLD), Le Sernans, 04/04/2005.

¹³⁴ Pierre Bourdieu, « Quelques propriétés des champs », *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984, p. 116.

partir de l'entretien qu'ils mènent avec chaque retenu. L'implication tant symbolique que matérielle des intervenants Cimade dans la procédure reste donc limitée, rendant d'autant moins coûteux le recours au contentieux¹³⁶. Ils bénéficient également sur ce point des particularités de la procédure contentieuse en rétention : devant le juge administratif comme devant le juge judiciaire, le recours doit ainsi simplement indiquer les coordonnées de l'étranger, et un bref résumé des motifs¹³⁷. L'essentiel se joue donc à l'audience, que les permanents contribuent par la suite à préparer, en jouant notamment un rôle de coordination entre ses animateurs. Le « suivi » juridique se prolonge alors dans l'assistance qu'ils fournissent au retenu dans le rassemblement des preuves et documents qu'il compte produire à l'appui de sa requête – et qui peuvent être présentés directement au juge – ou encore dans les contacts avec quelques acteurs institués de la procédure, notamment les avocats.

Cette position de retrait et la simplification formelle des recours, facilitent l'inscription de l'action contentieuse dans la routine de l'assistance juridique des intervenants Cimade au Semans¹³⁸. Ils sont ainsi à même d'inscrire leur action juridique au sein d'espaces de contestation aussi officiels que diversifiés. L'investissement des voies de recours contentieuses leur permet notamment de donner à l'assistance individuelle aux étrangers la forme d'une confrontation directe avec les administrations. Dans un contexte d'urgence où les retenus sont réduits à une quasi impuissance, la saisine du juge constitue alors un moyen décisif de « l'emporter ».

Le contentieux administratif de la reconduite à la frontière tient en rétention une place particulière, en raison du nombre particulièrement important de retenus visés par un APRF pour défaut de titre de séjour¹³⁹. Parmi les voies d'action disponibles, cette voie de recours rassemble en l'occurrence les caractéristiques recherchées par les intervenants dans leur action quotidienne. Sa forme simplifiée s'adapte à l'urgence et aux conditions précaires de

¹³⁵ Sur la « prise de rôles » inhérente au déploiement des procédures juridictionnelles, voir Niklas Luhmann, *La légitimation par la procédure*, Québec, Presses de l'Université Laval/Cerf, 2001, pp. 75-83.

¹³⁶ Cette implication est au contraire maximale dans les recours gracieux décrits par Jérôme Drahy, où les intervenants doivent conserver le souci constant de leur « crédibilité » face aux administrations. Voir Jérôme Drahy, *Le droit contre l'Etat ?*, op. cit., pp. 304 sqq.

¹³⁷ Cette simplification est particulièrement importante dans le cas du recours administratif, qui suppose habituellement l'échange de mémoires écrits plus élaborés.

¹³⁸ Cette routinisation de l'usage des contentieux tant judiciaires qu'administratif se traduit par l'automatisation de la rédaction des recours, grâce à une application informatique conçue en interne, et permettant d'éditer rapidement les deux types de recours (appel devant le JLD et recours administratif contre un APRF) à partir de formulaires reproduisant d'office les mentions et visas requis.

¹³⁹ Dans l'ensemble de notre corpus (n=226), les étrangers visés par un APRF représentent 84 % de l'ensemble des retenus reçus par les intervenants. Les autres situations se distribuent de la manière suivante : mesures de réadmission 7,5 % ; interdictions du territoire 8 % ; arrêtés ministériels d'expulsion 1,3 %.

l'intervention en rétention. Quant à son intérêt stratégique, il apparaît immédiatement : le contentieux de l'APRF permet aux intervenants de s'opposer frontalement à la mesure d'éloignement la plus couramment rencontrée en rétention, en suspendant provisoirement son exécution, et en ouvrant *in fine* la perspective d'une régularisation. C'est sur son utilisation pratique, et les contraintes qui pèsent sur elle, que nous allons maintenant revenir.

4. L'assistance juridique comme cadrage pratique d'une « situation-problème ».

Si les intervenants, lorsqu'ils reçoivent individuellement les retenus, cherchent avant tout à s'opposer « efficacement » à leur éloignement du territoire, la possibilité effective de mobiliser les voies de recours contentieuses les plus décisives dépend *in fine* des contraintes propres à la situation d'entretien. Chaque entrevue confronte en effet l'intervenant à la situation et à la trajectoire particulières d'un étranger visé par une mesure d'éloignement, dont les coordonnées offrent plus ou moins « prise » pour une intervention juridique. Le type de qualification juridique mobilisable pour chaque situation, la voie de recours qui sera finalement investie et la forme générale de l'action des intervenants Cimade ne sont donc jamais déterminés *a priori*. Leur détermination constitue précisément l'enjeu même de leurs entretiens avec les retenus : ces derniers fournissent l'occasion d'un cadrage progressif de la situation individuelle exposée par chaque retenu, en référence aux catégories et aux voies de recours juridiques effectivement mobilisables en sa faveur. L'enjeu de ce cadrage reste celui que nous avons déjà évoqué : trouver dans le récit du retenu les éléments d'une « situation d'application du droit », qui permette la mobilisation d'une voie de recours, la plus contraignante possible pour les administrations, afin de s'opposer à l'éloignement¹⁴⁰.

Dans cette optique, les « voies d'action » juridiques prévues par le CESEDA à propos des mesures d'éloignement sont perçues comme autant de ressources pratiques potentiellement mobilisables mais d'un inégal intérêt stratégique, et que le déroulement de l'entretien conduira à retenir ou au contraire à écarter. C'est donc dans la dynamique de chaque entretien que les différents usages du droit, et parmi eux du contentieux administratif, se décident finalement. Cet investissement stratégique des voies de recours confronte alors immédiatement les intervenants Cimade à la diversité des stratégies de séjour des retenus. Leur capacité à investir le terrain juridique résulte, finalement, d'un jeu sans cesse renouvelé avec les possibilités ouvertes par les catégories codifiées, par les trajectoires différenciées des étrangers telles qu'ils les rapportent en entretien, et par la situation de dépossession plus ou moins forte dans laquelle il se trouvent au présent. Dans les limites de cette contribution, il ne

s'agira d'analyser que quelques-unes de ces « situations d'action », particulièrement représentatives des spécificités de la mobilisation du droit en rétention et de ses limites.

Dans la confrontation stratégique avec les administrations, la première contrainte qui s'exerce sur le travail des intervenants est celle des catégories juridiques elles-mêmes, dès lors qu'elles doivent être pratiquement confrontées à la situation présente et à la trajectoire des retenus. Les représentants de l'association doivent en premier lieu tenir compte des normes juridiques disponibles pour l'attaque contentieuse des mesures d'éloignement. Dans le cas des arrêtés de reconduite à la frontière, l'enjeu est avant tout de pouvoir soulever avec succès devant le juge administratif l'appartenance de l'étranger à l'une des « catégories protégées » contre l'éloignement, telles qu'elles sont codifiées par le CESEDA. Ces catégories ont la particularité de sanctionner la reconnaissance pour l'étranger d'une « socialisation plus ou moins approfondie à la société française »¹⁴¹, attestée par l'existence de liens familiaux, ou par une durée minimale de présence sur le territoire¹⁴². Contraints d'agir dans l'urgence, les permanents Cimade tendent alors à systématiser la confrontation de ces critères avec les trajectoires des étrangers telles que ces derniers les retracent, et telles qu'ils s'efforcent eux-mêmes de les recadrer. Les entretiens se font ainsi toujours plus directs :

G est un retenu yougoslave, visé par un APRF pour défaut de titre de séjour. Reçu par Hanna Torijnen, il affirme dans un premier temps qu'il souhaite demander l'asile, mais Hanna T. l'en dissuade : il n'invoque que la précarité de sa situation économique au Kosovo. Alors que G hésite encore, elle ajoute : « Bon... si vous voulez je peux le faire, hein on peut le faire, mais je vous garantis à 100 % que ça ne marchera pas... ». G soupire et garde le silence. Hanna T. prend alors l'initiative : « Bon... sinon, vous êtes depuis quand en France ? - [G] : 4 ans. - [HT] : Bon... Et vous avez de la famille ici ? - [G] : Il y a mon oncle, qui m'héberge... - [HT] : Il vous héberge ? Bon... mais sinon, vous êtes pas marié, vous avez pas d'enfants, vous avez pas de petite amie ? - [G] : Non... - [HT] : Alors, on peut rien faire... Franchement. Si aviez pas vu le juge [des Libertés], on aurait pu vous faire assigner à résidence chez votre oncle... Mais là par contre... juridiquement on ne peut plus rien faire, c'est bloqué. Y'a plus d'appel, ni de Juge des Libertés ». G indique alors qu'il lui reste la possibilité de refuser d'embarquer sur le vol qui lui a été réservé. Hanna acquiesce : « Oui, vous pouvez faire ça, mais vous devez savoir que si vous refusez l'avion, vous pouvez être mis en prison. Pendant un ou

¹⁴⁰ Sur la notion de « situation d'application », voir Pierre Lascombes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *Année sociologique*, n°40, 1990, pp. 43-71.

¹⁴¹ Selon l'expression d'Alexis Spire, *Etrangers à la carte*, *op.cit.*, pp. 34-35.

¹⁴² Au moment de nos observations au printemps 2005, ces catégories étaient les suivantes : étranger mineur de 18 ans ; étranger résidant habituellement en France depuis l'âge de 13 ans au moins ; ou y résidant habituellement depuis plus de 15 ans (sauf étudiants) ; étrangers résidant régulièrement en France depuis plus de 10 ans (sauf étudiants) ; ou régulièrement en France depuis plus de 20 ans ; père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France ; étranger marié depuis au moins 2 ans avec un conjoint de nationalité française (sous condition de communauté de vie) ; étranger résidant régulièrement en France depuis plus de dix ans et dont le conjoint étranger réside habituellement en France depuis l'âge de 13 ans au moins (sous condition de communauté de vie) ; étranger touchant une rente d'accident du travail, et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ; étranger résidant habituellement en France et atteint d'une maladie dont le défaut de prise en charge médicale entraînerait des conséquences graves, et qui ne peut bénéficier d'un traitement approprié dans son pays d'origine. Voir CESEDA, article L 51 1-4.

deux mois, et après vous revenez ici. - [G] : (*interloqué*) : Après, je reviens ici ? - [HT] : Oui, ils vont pas vous remettre en liberté. - [G] : Ha... là, je sais pas quoi faire, vraiment... »¹⁴³.

La dynamique des recadrages – et des rétrécissements – successifs de l'action juridique à entreprendre est ici évidente. Ayant disqualifié la requête exprimée à l'origine par le retenu, Hanna Torijnen prend littéralement la direction de l'entretien, et l'organise immédiatement autour de la mobilisation stratégique des voies d'action juridiques disponibles, ici classées par ordre d'importance. Au fil de l'interaction, ce sont ainsi les différentes « identités d'action » sous lesquelles l'étranger est susceptible d'agir contre son éloignement qui sont passées en revue, des plus juridiquement efficaces à celles qui le sont moins¹⁴⁴. Viennent en tête la durée de présence sur le territoire, puis les liens familiaux réels ou en projet (la « petite amie »), à faire valoir éventuellement. Les possibilités du contentieux administratif de la reconduite à la frontière étant alors épuisées, l'intervenante Cimade envisage alors une autre voie de recours, celle du contentieux judiciaire de la rétention administrative. L'étranger n'est toutefois pas plus thématizable comme « retenu » potentiellement libérable que comme « reconduit » potentiellement régularisable : pour des raisons de procédure cette fois, l'hébergement dont il pourrait bénéficier chez son oncle ne peut plus être soulevé comme alternative à son enfermement. La fin de l'entretien ne voit subsister, significativement, que la confrontation directe et physique à la force de l'Etat, à travers le refus d'embarquer évoqué par le retenu. La résistance se fait ici plus immédiate, mais elle est également plus improbable dans ses résultats. Là où l'action contentieuse permettait encore d'inverser, ou tout au moins d'infléchir le rapport de forces qui soumet l'étranger aux administrations, son caractère asymétrique se déploie ici pleinement : tout d'abord, par l'inégalité des forces en présence lors de l'embarquement, dont le refus autorise les policiers à recourir à la contrainte. Ensuite, parce que les fonctionnaires peuvent cette fois recourir eux-mêmes aux dispositions du CESEDA pour déférer devant le juge pénal l'étranger auteur d'un refus d'embarquement.

On pourrait multiplier les exemples d'entretiens se réduisant finalement à un examen systématique des possibilités de recadrer la situation présente de l'étranger, en référence aux dispositions juridiques plus ou moins aisément mobilisables contre l'administration. S'il s'agit toujours ici d'aider individuellement une « victime », la dynamique même de l'entretien

¹⁴³ Yougoslave du Kosovo, 24 ans, APRF (effectivement éloigné), Le Sernans, 11/04/2005.

témoigne d'une sélection des retenus à prendre en charge nuançant fortement la logique « humanitaire »¹⁴⁵. Elle obéit ici à la double nécessité stratégique d'agir avec rapidité et surtout de ne conserver du récit fait par l'étranger que ce qui est *juridiquement cadrable*, en référence à des catégories codifiées et à une voie de recours disponibles par ailleurs. Entre les contraintes inhérentes à cette inégale disponibilité des ressources juridiques d'une part, et celles qui tiennent à la trajectoire du retenu d'autre part, les intervenants Cimade cherchent dans chaque cas à constituer une « situation d'action » juridique : requalifier la situation de l'étranger en instaurant un rapport de forces juridiquement organisé avec l'Etat. L'échec de la tentative oblige toutefois *a contrario* les permanents Cimade à admettre – et à faire admettre – la légitimité désormais incontestable de la décision d'éloignement. Ce recadrage juridique de la trajectoire du retenu peut aller dans certains cas jusqu'à une réorientation de sa stratégie de séjour même.

Ainsi du cas de T, jeune Burkinabé reçu par Samia Hassiti. L'intervenante lui pose la série de questions déjà envisagées dans le cas précédent : T est en France depuis 5 ans, n'y a pas d'enfants, mais vit avec une Française depuis 4 mois. Samia s'informe : son amie peut-elle lui rédiger une attestation d'hébergement ? Mais elle se ravise finalement : « - Bon... Parce que voilà, je vous explique... Vous allez passer devant le juge [des libertés et de la détention], le juge il peut faire trois choses... Soit il peut vous remettre en liberté parce qu'il y a un vice de procédure, mais là je pense pas, soit il peut vous assigner à résidence si vous avez des garanties de représentation, c'est-à-dire un passeport, mais là heuh, vous en avez pas, et quelqu'un qui prouve que vous avez une adresse en France... Sinon, troisième possibilité, il vous prolonge de 15 jours dans le centre... Donc là, étant donné qu'on n'a pas beaucoup d'arguments, franchement ça vaut pas le coup pour l'appel... OK ? – [T] : OK. - [SH] : Bon, maintenant on va passer à votre situation administrative... Bon, le problème, c'est que vous pouvez faire un recours devant le juge, mais le problème c'est que vous remplissez pas les conditions pour rester sur le territoire... Quelles sont ces conditions ? Il faut être conjoint de Français, mais vous êtes pas marié, il faut avoir un enfant français, mais vous en avez pas, il faut être en France depuis 10 ans, mais vous avez dit depuis 5 ans, ou il faut être gravement malade... Vous avez des problèmes de santé ? - [T] : Non... Je n'ai pas ça... - [SH] : Bon... Parce que je vous explique, là vous êtes ici pour 15 jours, et dans ces 15 jours, vous allez être présenté au consulat du Burkina. Et si le consulat vous reconnaît, il vous fera un laissez-passer, et vous serez reconduit. Mais ce que vous devez savoir, c'est que ça n'empêche pas votre copine... Si le consulat vous reconnaît et que vous êtes effectivement reconduit au Burkina, votre copine peut venir vous retrouver, vous vous mariez au consulat de France, et ensuite vous pouvez faire une demande de visa pour la France ». T accepte finalement cette solution dans le cas où il devrait quitter le territoire¹⁴⁶.

L'entretien se fait ici plus directif encore, jusqu'à se muer finalement en quasi monologue : ayant entendu les réponses de T, Samia Hassiti reformule sa situation et son parcours en stricte référence aux procédures – celle de l'appel devant le juge des libertés, puis celle du recours administratif – et aux catégories juridiques disponibles. Les solutions juridiques sont moins co-définies que proposées et *in fine* imposées au retenu sur un ton

¹⁴⁴ Sur la notion d'identité d'action, voir Pierre Lascombes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », art. *cit.*, p. 54.

¹⁴⁵ Nous retrouvons là encore une remarque de Jérôme Drahy, *Le droit contre l'Etat ?*, *op. cit.*, pp. 304 sqq.

¹⁴⁶ Burkinabé, 21 ans, APRF pour défaut de titre de séjour (libéré par le JLD lors de sa seconde présentation), Le Sernans, 05/04/2005.

volontiers didactique – qui doit sans aucun doute également à la formation juridique de l'intervenante, plus approfondie que celle d'Hanna Torijnen dans le cas précédent¹⁴⁷. Là encore, l'impossibilité d'engager la moindre action contentieuse ou gracieuse débouche sur une confrontation avec l'éloignement dans sa dimension matérielle, mais avec cette fois la perspective d'une utilisation stratégique du retour forcé. Le projet de mariage, qui ne peut à lui seul permettre de s'opposer en droit à l'éloignement, peut ainsi ouvrir une nouvelle voie d'action administrative – et une voie concrète de retour vers la France – une fois ce dernier réalisé.

Conçue comme une forme d'opposition au principe même de l'éloignement et à sa mise en œuvre, l'intervention des permanents Cimade en rétention suppose donc ici une sélection parmi les sollicitations des retenus qui devient, *in fine*, une forme de gestion des trajectoires mêmes des étrangers, et de la légitimités des agents de l'administration à les contraindre ou à les modifier par leurs propres décisions. On vient de le voir, ce « tri » différentiel dépend de la confrontation, dans le cours de l'entretien, entre le parcours antérieur du retenu et les catégories juridiques disponibles : le rapport entre ces deux variables, toujours différent d'une situation à l'autre, modifie chaque fois les contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre d'une assistance juridique. La restriction des voies d'action juridiquement mobilisables, combinée à la précarité de la situation de bon nombre de retenus, marque alors la limite de l'assistance juridique en rétention.

5. Entre assistance par le droit et gestion des populations : les limites d'une action militante spécifique.

Les conditions particulières de l'assistance associative en rétention contribuent à expliquer la faiblesse du nombre de recours contentieux effectués par les intervenants contre des APRF. Ils sont en l'occurrence sous-représentés dans notre corpus, où ils ne représentent que 4,2 % du total des cas de reconduite (soit 8 recours sur 190 cas)¹⁴⁸. Dans leur assistance quotidienne, les intervenants se heurtent simultanément aux contraintes inhérentes à l'action juridique – les voies de recours et les catégories mobilisables en faveur des étrangers se faisant, en l'occurrence, toujours plus restreintes au gré des changements législatifs – et à la

¹⁴⁷ Elle admet elle-même cette forte intériorisation de l'habitus juridique lors d'un entretien : « Moi je sais qu'on me dit toujours que je suis trop juridique, j'ai une approche trop juriste [*geste de dessiner un cadre*] des choses... ». Entretien réalisé au centre, Le Sernans, 22/03/2005.

¹⁴⁸ Le nombre de recours au niveau national est vraisemblablement plus important – bien que nous ne disposions sur ce point que des statistiques partielles dressées par les services de la Cimade. Pour l'année 2004, les recours contentieux visant les APRF concernaient ainsi 11,5 % de l'ensemble des retenus reçus par les intervenants dans l'ensemble des CRA (soit 2364 recours pour 20 571 retenus). Bien que significatifs, ces chiffres restent toutefois

diversité des trajectoires des étrangers qu'ils reçoivent. Ces dernières peuvent se dérober purement et simplement à tout « cadrage » juridique, comme on l'a vu dans les situations précédentes. Lorsqu'une action – contentieuse ou non – est envisageable à l'issue du travail de cadrage initial en entretien, les permanents Cimade rencontrent toutefois une nouvelle série d'obstacles. Il s'agit alors de « durcir » le récit fait par l'étranger des conditions de son séjour en France, afin de disposer de preuves suffisamment pertinentes pour contraindre l'administration. Dans le cas du contentieux de la reconduite à la frontière, cette exigence de « mise en forme » du récit est particulièrement contraignante, et se heurte en rétroaction à des obstacles pratiques.

La nature des obstacles à franchir se dévoile en creux dans le cas d'un étranger qui parvient, précisément, à réunir les documents qui permettront l'annulation par le juge de son APRF. S., Algérien de 40 ans reconduit à la frontière, est reçu par Vincent Cervin dans un état de vive agitation : après son arrestation, il a été présenté à l'embarquement par erreur, alors qu'il souhaitait faire un recours contre son éloignement. Il indique au passage qu'il a fait plusieurs aller-retour d'Algérie en France, mais qu'il s'est définitivement installé depuis 1992. Il s'inquiète pour son amie, qui ne travaille pas et touche 200 euros par mois, et pour les trois enfants qu'elle a eus d'un autre père. Vincent l'interrompt : « Bon, mais attendez, parce que... vous avez des preuves de votre présence en France ? Depuis 1992 ? » S. tire de sa poche une liasse de documents – il s'agit de bordereaux de lettres recommandées – et demande : « Ca, ça peut être valable ? ». Vincent confirme : « Ca, c'est un exemple. Parce que là [prenant un bordereau] si on regarde, avec le tampon, ça prouve que vous étiez là en 2004. Ca [autre bordereau] c'est une autre preuve que vous étiez là en 2004. Ca, [troisième bordereau] ça prouve que vous étiez là en 2000. Bon, maintenant il faut qu'on trouve les preuves pour toutes les autres années, 99, 98, 97, 96, 95, et cetera... [grimace de S.] Vous avez des preuves pour ça ? ». S. opine : « Oui j'ai ça, ma copine elle a gardé ça... » Vincent conclut : « Bon, il faut que vous appelez votre copine, et vous lui dites de récupérer tous les documents qui prouvent votre présence en France depuis 92. Tout, tout, tout. D'accord ? [...] et après nous, on fera le tri ». S. acquiesce, et revient le lendemain, porteur d'une liasse de documents que son amie lui a transmis lors d'une visite. Vincent Cervin y sélectionne les documents les plus pertinents, et rédige le recours. L'APRF est effectivement annulé par le tribunal administratif de C... le 17 juin 2005¹⁴⁹.

Le cadrage juridique de la situation de S. par Vincent Cervin coïncide ici avec la stabilisation progressive de l'interaction elle-même. Dans le récit désordonné que donne le retenu de son parcours en France, l'intervenant extrait un élément essentiel – la durée de présence sur le territoire – autour de laquelle il tente par la suite de constituer une action contentieuse. La phase suivante du travail de « suivi » juridique consiste alors pour le permanent à attester l'existence de la situation que l'entretien avec l'étranger lui a permis d'isoler. C'est là encore la procédure qui détermine ici la teneur de l'épreuve de vérité qu'il s'agit alors de faire passer au récit du retenu. On mesure la difficulté de ce travail de mise en

partiels, et ne prennent pas en compte quatre des centres dans lesquels la Cimade est représentée (Source : DER-Cimade).

¹⁴⁹ Le Semans, 13 et 14/06/2005.

forme en l'espèce : l'enjeu est de réunir les preuves d'une présence habituelle de l'étranger en France depuis dix années au moins, à raison de deux preuves de présence par an¹⁵⁰.

Le cas de S. associe la possibilité d'un cadrage juridique de sa situation, la disponibilité d'une voie de recours à l'efficacité « maximale » face à l'administration, et pour finir la possibilité de réunir depuis le CRA des preuves juridiquement recevables à l'appui de la requête. On a toutefois déjà noté la rareté de cette situation en rétention : la majorité des entretiens ne débouchent sur aucune action contentieuse, la situation évoquée par l'étranger ne renvoyant à aucune protection légale – ou les preuves de cette protection ne pouvant être rassemblées. Le recours gracieux – lui aussi minoritaire¹⁵¹ – constitue alors, dans certaines situations, une voie d'action intermédiaire, mobilisée lorsque le « cadrage juridique » de la situation du retenu, bien que ne permettant pas le recours à la voie contentieuse, paraît malgré tout justifier une action de la part de l'intervenant :

V est un retenu Burkinabé de 24 ans, visé par un APRF. Il expose immédiatement sa situation à Hanna Torijnen : son amie française, avec laquelle il avait prévu de s'installer, est enceinte et doit accoucher dans douze jours exactement. Dès son arrestation, il a attaqué de sa propre initiative la mesure de reconduite, mais il a comparu seul devant le juge, qui n'a pas tenu compte de ses arguments et a confirmé l'arrêté (l'absence de son amie s'explique selon lui par les intimidations dont elle a fait l'objet de la part des policiers, au moment de son arrestation). Hanna T. l'amène à préciser sa situation : il a reconnu l'enfant par anticipation, et le couple a déposé une demande de logement à la mairie. V s'enquiert de ce qu'il est possible de faire. « [HT] : - Ben, juridiquement, pas grand chose. [...] On ne peut plus faire un recours, mais on peut faire un recours en grâce [sic]. Parce que, juridiquement, si vous êtes le père d'un enfant français, ils n'ont pas le droit de vous reconduire à la frontière... Si vous voulez... le problème, c'est qu'un enfant qui n'est pas né, ça n'existe pas. Mais en même temps, un enfant qui va naître dans douze jours, pour moi c'est un peu la folie du juge... ». Elle indique à V les documents qu'il doit récupérer auprès de son amie lors de la prochaine visite : l'attestation de demande de logement, et un certificat de grossesse. Elle lui conseille également de demander à ses futurs beaux-parents d'adresser individuellement une lettre au préfet pour appuyer son action. Le lendemain, V est de retour avec les attestations demandées. Hanna Torijnen s'étonne : « Quand même, je comprends pas comment avec tous ces documents le juge il vous a pas libéré... ». V lui précise qu'il ne les avait précisés pas à l'audience. Hanna T. rédige ensuite le recours gracieux, ainsi qu'un modèle de lettre à adresser au préfet, à l'attention des beaux-parents de V. Ces derniers la contactent à plusieurs reprises au cours de la journée pour obtenir des précisions sur ce point. Une semaine plus tard, V est à nouveau reçu : l'accouchement n'a pas encore eu lieu, et sa rétention a été prolongée. Hanna T. avoue son impuissance, et conclut : « Même si on vous renvoie au Burkina, avec la naissance de votre enfant, vous avez droit à un visa et à une carte de séjour. Si vous voulez, ce qui change, c'est que vous avez droit à quelque chose. D'accord ? Donc, s'ils vous renvoient au Burkina, il faut tout de suite aller au consulat de France avec l'acte de naissance [...], parce qu'ils n'ont pas le droit de vous refuser un visa ». Le recours est finalement rejeté, alors que V a déjà été reconduit¹⁵².

¹⁵⁰ Cette possibilité n'est, en l'occurrence, plus disponible aujourd'hui : elle était en effet prévue au 3° de l'article 313-11, abrogé par la loi « Sarkozy » du 24 juillet 2006. La disposition ouvrait à l'origine la régularisation de plein droit à un étranger résidant habituellement sur le territoire depuis dix ans, mais ses effets avaient été étendus aux cas de protection contre les mesures d'éloignement par la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt *Diaby*, 23 juin 2000).

¹⁵¹ Ils ne représentent que 3,1 % de notre corpus, et 2,5 % des cas d'APRF (soit 5 recours gracieux sur 190).

¹⁵² Burkinabé, 24 ans, APRF pour défaut de titre de séjour (effectivement éloigné vers le Burkina), Le Sernans, 28/02/2005, 01/03/2005 et 07/03/2005.

Plus qu'un choix délibéré, le recours gracieux constitue ici un choix par défaut, lié à la configuration particulière de la « situation d'action ». L'obstacle est double : la situation de V en premier lieu, ne correspond pas exactement aux catégories instituées pour la protection des étrangers. L'échec du recours engagé par le retenu ajoute à cette première limite l'impossibilité de mobiliser désormais la voie contentieuse. Le recours gracieux est alors conçu comme une voie d'action de substitution, permettant d'engager directement auprès de la préfecture la négociation sur la légitimité de l'éloignement de V. qui n'a pas pu avoir lieu lors de l'audience juridictionnelle. Alors que sa situation se rapproche d'une catégorie protégée contre l'éloignement sans y correspondre absolument, l'isolement du retenu et l'absence de preuves tangibles ont en effet neutralisé sa capacité de négociation à l'audience, et finalement amené le magistrat à faire preuve de « légalisme rigide » dans sa mise en œuvre des textes¹⁵³. L'intervenante Cimade souligne à plusieurs reprises cette articulation entre les deux actions : le recours gracieux est d'autant plus potentiellement « efficace » qu'il suit un recours contentieux dont l'échec lui paraît à tous égards aberrant. Sa tentative pour rassembler les preuves qui manquaient précédemment en mobilisant les relais dont bénéficie l'étranger ne suffit pourtant pas à remettre en cause la position dominante des agents de la préfecture, dès lors que V. n'a pas encore « droit à quelque chose ». Leur réponse, discrétionnaire, tarde à venir et conclut finalement au rejet de la requête, ne laissant là encore au retenu que la perspective de son éloignement et d'un retour ultérieur.

Ces deux situations n'épuisent pas la diversité des configurations d'action auxquelles les intervenants Cimade sont quotidiennement confrontés. Dans un contexte d'assistance en urgence, elles permettent toutefois de préciser les possibilités et les limites inhérentes à la mobilisation du droit. La sélection des cas « défendables » et leur issue dépend ici de la possibilité d'établir un lien juridique entre une situation matérielle et un ensemble de normes codifiées, matérialisé par la production de preuves devant une instance juridictionnelle ou administrative susceptible de produire une décision. Dans le contexte spécifique de la rétention administrative, l'investissement du terrain juridique par les intervenants Cimade leur permet d'allier l'assistance individuelle à une logique stratégique de confrontation au double monopole du savoir juridique *et* de la contrainte physique détenu par l'institution étatique, et dont l'exercice sur les retenus est inscrit dans le dispositif même du centre. Le droit est alors conçu comme une ressource multiforme permettant de « sauver » une « victime » en

¹⁵³ Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *art. cit.*, p. 59.

instaurant un rapport de forces avec les fonctionnaires des administrations. C'est dans cette perspective que les catégories d'étrangers protégées contre tout renvoi forcé, telles qu'elles sont énumérées par le CESEDA, sont constituées en références primordiales dans le travail d'assistance, tandis que le contentieux administratif fournit de même une voie d'action privilégiée.

Les situations précédentes attestent, toutefois, pour certaines d'entre elles, des limites de l'action associative. La réduction constante du champ couvert par les « catégories protégées » du CESEDA, alliée à l'exigence procédurale de la preuve, rend ici toujours plus difficile la mise en œuvre de l'assistance juridique face à la diversité, et souvent à la précarité des parcours individuels des retenus.

Les conditions spécifiques d'intervention des permanents Cimade en rétention donnent toutefois une portée particulière à ces usages simultanément choisis et contraints de la ressource juridique. Ces derniers doivent en effet s'adapter à l'accélération contemporaine du rythme et du volume des éloignements en rationalisant leur propre activité. Le caractère plus ou moins « défendable » d'une situation et l'efficacité présumée d'une action sont alors constitués en critères pour la sélection des étrangers qui feront effectivement l'objet d'une intervention, ainsi que pour la sélection de la voie de recours à mobiliser. Par le jeu même de cette mobilisation pratique des catégories protégées et des voies de recours, ce sont finalement les étrangers les plus étroitement et les plus évidemment reliés à la société française – pour lesquels un recours est envisageable avec une marge d'incertitude plus ou moins grande quant au résultat – qui se trouvent séparés des retenus dont les relais sociaux sont trop ténus pour envisager leur sortie du dispositif de « gestion des flux ». Les retenus placés dans cette dernière situation n'ont alors plus pour horizon que leur remise en liberté sans régularisation, ou leur éloignement, éventuellement tempéré par les aléas des décisions consulaires et des réservations de vols.

Ainsi envisagé, ce « tri » ne se laisse donc pas réduire à la seule sélection des actions juridiques à mettre en œuvre : il amène les intervenants à réorganiser simultanément l'exercice de la contrainte étatique sur les retenus. L'assistance juridique tend ainsi à s'inscrire toujours plus dans l'économie de l'éloignement du territoire, en contribuant finalement à redistribuer le « flux » d'étrangers passant par le CRA. Pour reprendre les termes

de Michel Foucault, elle introduit une inflexion supplémentaire dans le « gouvernement » des populations éloignées du territoire¹⁵⁴.

L'étude du contentieux administratif relatif à l'immigration constitue un bon révélateur des différentes causes et des différents acteurs qui peuvent être à l'origine d'une judiciarisation des rapports sociaux. L'enquête menée auprès des requérants, des intermédiaires du droit et des agents de l'administration montre que dans le cas des rapports entre l'Etat et les étrangers, la généralisation de l'usage du droit comme mode de résolution des conflits résulte pour une grande part d'une coproduction des différents acteurs en présence. D'un côté, les étrangers en situation irrégulière sont amenés, pour certains d'entre eux, à intégrer le contentieux dans leurs stratégies de séjour ; les intermédiaires du droit, et notamment les associations, s'en saisissent pour pallier les difficultés à mobiliser politiquement autour de la défense des droits des étrangers ; d'un autre côté, les agents de préfecture sont soumis à des injonctions politiques et à des contraintes chiffrées qui les conduisent à mettre à distance la dimension juridique de leur activité. Le cas des rencontres mensuelles organisées par la Préfecture de Lille laisse néanmoins penser que la mise en place de dispositifs de conciliation peut constituer une configuration originale qui répond aux intérêts des différents acteurs, tout en garantissant un relatif désengorgement de la juridiction administrative.

¹⁵⁴Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.

L'entonnoir du contentieux fiscal

(Alexis Spire)

Introduction

L'administration fiscale constitue un terrain d'enquête privilégié pour comprendre l'évolution des usages de la justice administrative, sachant qu'il s'agit là de l'une des plus anciennes matières à conflits entre les citoyens et l'Etat. D'un point de vue historique, il n'est en effet pas inutile de rappeler que la question fiscale a toujours été l'une des principales sources de contentieux des Français à l'égard de l'administration. De fait, la légitimité de l'impôt a toujours été difficilement reconnue en France et l'administration fiscale a longtemps été l'une des institutions régaliennes les plus décriées¹⁵⁵. Si l'on s'en tient à la période la plus contemporaine, les manifestations contre l'impôt qui ont marqué la France dans la deuxième partie du vingtième siècle (le mouvement Poujade de 1952 à 1956¹⁵⁶, les protestations du mouvement CID-UNATI dans les années 1970 ou encore les mobilisations de la Ligue des contribuables au début des années 1980) ont certes disparu, mais cette apparente pacification ne signifie pas que les relations des Français avec l'administration fiscale se soient totalement apaisées. Elles se sont en réalité profondément transformées, en particulier en raison de l'instauration dans la période très récente d'un certain nombre de réformes visant à privilégier la conciliation.

Depuis la fin des années 1980, la Direction générale des impôts est sans doute l'une des administrations qui a connu le plus de bouleversements et nombre d'entre eux ont été réalisés dans la perspective d'améliorer le consentement à l'impôt. En l'espace de quelques années, l'administration fiscale est passée d'une conception unilatérale de l'assujetti à une conception conciliante de l'usager¹⁵⁷. Dans le même temps, le contentieux fiscal porté devant les tribunaux administratifs a plutôt eu tendance à baisser, alors qu'il avait connu une augmentation régulière depuis 1970. Il faut souligner que cette baisse relative du contentieux

¹⁵⁵ Voir la thèse en cours de Nicolas Delalande, « Le consentement à l'impôt. Essai d'histoire sociale et politique des formes d'acceptation et de contestation de l'impôt en France des années 1860 aux années 1930 », sous la direction de Christophe Charle, Université de Paris 1.

¹⁵⁶ Voir par exemple Stanley Hoffman, *Le mouvement Poujade*, Paris, Armand Collin, 1956 et Dominique Borne, *Petits bourgeois en révolte ? Le mouvement Poujade*, Paris, Flammarion, 1977.

¹⁵⁷ Cette remarque est l'occasion de rappeler que la présente étude ne porte que sur les rapports que les particuliers entretiennent avec l'administration fiscale, laissant de côté tout ce qui concerne la fiscalité des entreprises.

fiscal est plutôt atypique, si on la compare à l'évolution des autres matières ou plus généralement à l'ensemble des contentieux enregistrés par les juridictions administratives : toutes matières confondues, on assiste à un premier doublement des affaires nouvelles entre 1968 et 1979, puis à un second doublement entre 1979 et 1990 et un troisième entre 1991 et 2004¹⁵⁸. Dès lors, on peut se demander quelles sont les raisons de cette baisse du contentieux fiscal, dans un contexte où les conflits des usagers avec l'administration sont de plus en plus souvent portés devant les tribunaux. Celles-ci sont à chercher du côté des pratiques administratives qui ont considérablement évolué depuis la fin des années 1980, mais aussi du côté des usagers dont le rapport à l'impôt s'est également transformé. Le recours au tribunal administratif pour arbitrer un litige fiscal peut être lu soit comme la suite logique d'une décision infondée ou mal comprise, soit comme la volonté du contribuable d'utiliser l'outil juridique pour payer moins d'impôt. En France, la résistance à l'impôt, entendue comme l'ensemble des pratiques visant à contester ostensiblement la légitimité de la puissance publique à prélever de l'argent auprès des contribuables au nom de l'intérêt général, est aussi ancienne que l'impôt et a pris des formes différentes au cours du temps (violences, mobilisations politiques, appels publics à la fraude ou à l'évasion fiscale et recours juridiques). Dans cette perspective, le litige fiscal doit être analysé comme le produit d'un rapport de force entre un contribuable et un fonctionnaire chargé d'appliquer la législation fiscale. Depuis la décentralisation, les collectivités territoriales fixent pour partie le taux de taxation des impôts locaux qui représentent environ 13 % de l'ensemble des prélèvements mais l'Etat conserve le monopole de la définition des règles fiscales ainsi que la maîtrise des conditions de prélèvement des impôts. Pour étudier les deux acteurs parties prenantes de ce rapport social, nous avons donc choisi de porter l'investigation dans différents centres de l'administration fiscale, là où les litiges s'exposent avant d'arriver jusqu'au tribunal administratif.

Le choix des terrains d'enquête

Pour analyser les usages de la justice administrative en matière fiscale, il nous a paru opportun de restituer l'ensemble du processus conduisant le contribuable du litige au recours. Dans la perspective d'une comparaison de l'activité des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Lille, nous avons donc choisi de conduire des investigations dans deux départements correspondant à ce choix, la Seine-Saint-Denis et le Nord.

¹⁵⁸ Cf. Bruno Aubusson de Cavarlay et alii, *op.cit.*, p 13-18.

L'enquête a débuté par une campagne d'entretiens menés auprès des agents intervenant dans les services juridiques de la Direction des services fiscaux (DSF) de Bobigny et de Lille. Dans chacune de ces deux administrations déconcentrées, nous avons procédé à des entretiens qualitatifs avec tous les contrôleurs et inspecteurs chargés d'instruire les réclamations contentieuses susceptibles de parvenir jusqu'au Tribunal Administratif. Il s'agissait là d'une phase préliminaire qui a été prolongée par une enquête ethnographique plus approfondie. Nous avons ensuite entrepris une campagne d'observation dans plusieurs centres des impôts de Seine-Saint-Denis et du Nord, afin de comprendre les conditions et les modalités de formation des litiges. En accord avec la Direction générale des impôts (DGI), nous avons choisi quatre centres dans ces deux départements (Aubervilliers, Montreuil et Le Raincy pour la Seine-Saint-Denis, et Lille Ouest pour le Nord), en restreignant l'analyse à la seule fiscalité des particuliers ; les entreprises font également des usages du droit administratif mais dans des conditions très différentes et dans des proportions moindres (voir graphique n°2).

L'enquête menée au centre des impôts avait pour principal objectif de suivre la totalité du processus qui conduit du litige au recours, étant entendu que le dépôt de réclamations constitue pour le contribuable un motif parmi bien d'autres pour se rendre en centre des impôts¹⁵⁹. L'étalement des investigations sur la totalité de l'année universitaire nous a d'abord permis de mesurer ce que l'on pourrait appeler la saisonnalité des litiges, entendue comme la correspondance entre un moment de l'année et un type d'impôt auquel est associée une certaine catégorie de contribuables : du mois d'octobre au mois de décembre, la plupart des réclamations portent sur les impôts locaux (taxe d'habitation, redevance audiovisuelle et taxe foncière) ; entre le mois de février et le mois de mars, les litiges résultent davantage de « contrôles sur pièces » réalisés auprès de ménages soumis à l'impôt sur le revenu ; après le recueil des déclarations à la fin du mois de mai et jusqu'au 26 juin, ce sont plutôt les personnes concernées par l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui se déplacent dans les services des impôts ; enfin, entre le début du mois d'août et le mois de septembre, l'envoi des

¹⁵⁹ D'après le sondage réalisé par l'Institut BVA en 2002, le dépôt d'une réclamation représente 22 % des motifs de contact avec l'administration fiscale, les autres étant le dépôt d'une déclaration de revenus (42 %), la demande de renseignements (33 %), la recherche d'un formulaire (30 %), le dépôt d'un chèque (22 %) et un changement d'adresse (18 %) [NB : Le total des pourcentages est supérieur à 100 % car une même personne peut avoir déclaré plusieurs modes de contact avec l'administration fiscale].

« rôles »¹⁶⁰ concernant l'impôt sur le revenu exigé au titre de l'année précédente est également source de contestations de la part des ménages imposables.

La première phase d'observation s'est déroulée entre les mois de novembre et décembre 2006 et elle a consisté à interroger, à partir d'une même grille d'entretien (reproduite en annexe), des contribuables se rendant en centre des impôts pour y déposer une réclamation. On a pu ainsi obtenir un aperçu des représentations que les contribuables se font de leurs obligations fiscales selon le type de litige dans lequel ils sont impliqués. Cette investigation menée collectivement¹⁶¹ s'est cependant révélée limitée pour deux raisons : tout d'abord, de nombreux entretiens ont dû être interrompus faute de temps, car le contribuable était appelé par l'agent des impôts et il était ensuite très difficile de renouer le dialogue ; de plus, la complexité, la technicité et l'opacité de la matière fiscale empêchent nombre de contribuables de formuler clairement les enjeux du litige qui les amène, en particulier dans un département défavorisé comme la Seine-Saint-Denis. Pour se doter d'une représentation plus précise de ces conflits, nous avons choisi d'engager une deuxième série d'investigations davantage centrées sur les interactions entre les contribuables mécontents et les agents des impôts chargés de leur répondre. Après le passage au guichet d'accueil, l'utilisateur qui souhaite déposer une réclamation est reçu individuellement dans un box par un contrôleur ou un agent et c'est à ce type d'interaction que nous avons pu assister, après en avoir demandé l'autorisation aux deux personnes en présence¹⁶².

En choisissant d'enquêter par observation au sein des centres des impôts, nous avons conscience d'avoir limité l'étude à un certain type de litige. En effet, par construction, nous n'avons pu avoir accès qu'aux contribuables qui font la démarche de se déplacer au centre des impôts, alors que de nombreux litiges parviennent aux agents par d'autres voies (par téléphone, par courrier voire plus récemment par internet). Néanmoins, le déplacement en centre des impôts constitue le mode de contact le plus fréquent : il ressort d'un sondage réalisé en 2002 que 68 % des personnes ayant effectué une démarche auprès de l'administration fiscale ont utilisé ce moyen, 36 % le téléphone, 28 % le courrier et 3 %

¹⁶⁰ Historiquement, le rôle désignait la liste des contribuables devant acquitter l'impôt sur le revenu et se présentait sous la forme d'un parchemin que l'on déroulait ; par extension, le terme renvoie aujourd'hui aux avis qui sont envoyés par courrier aux contribuables pour les informer des sommes dont ils sont redevables.

¹⁶¹ Dans le cadre du séminaire de l'ENS intitulé le « droit en action », Charles Fondrevelle et Alexis Spire ont enquêté au centre du Raincy, Eric Bugé à Aubervilliers, Edith Boursange et Kahina Selmouni à Montreuil et Alexis Spire à Lille Ouest.

¹⁶² Cette phase d'observation a nécessité la signature d'une convention entre la DGI et les enquêteurs, de manière à ce que chacun d'entre eux s'engage à respecter scrupuleusement le secret fiscal. Nous tenons d'ailleurs ici à remercier chaleureusement Mme Demonchau et Mr Richard (respectivement responsable du service contentieux

l'internet (plusieurs modes de contact ayant pu avoir été utilisé par une même personne)¹⁶³. Ajoutons que le choix de tel ou tel moyen pour formuler son mécontentement dépend largement de la catégorie sociale à laquelle on appartient. Plusieurs études ont montré que la tendance à se déplacer est particulièrement marquée parmi les personnes inactives, sans emploi ou disposant de revenus modeste¹⁶⁴, tandis qu'elle est plus faible parmi les actifs occupés, surtout s'ils disposent d'un patrimoine important ou de revenus élevés. Dans le cas des litiges entre usagers et administration, ce biais de sélection sociale est cependant largement compensé par le fait que ceux-ci se résolvent rarement en une seule fois et nécessitent plusieurs démarches. Même pour les usagers qui privilégient le courrier ou le téléphone, le déplacement en Centre des impôts devient ensuite le principal mode de relation et plus les enjeux financiers sont élevés, plus le nombre de démarches s'accroît.

I. Les métamorphoses du rapport à l'impôt

Pendant longtemps, le rapport des citoyens à l'administration fiscale a été analysé à l'aune exclusive des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu. Encore aujourd'hui, les quelques sondages destinés à mesurer des indices de satisfaction quant aux « prestations » de l'administration fiscale ne sont réalisés qu'auprès des contribuables imposables¹⁶⁵, alors même qu'ils ne représentent que la moitié des foyers fiscaux. Une telle restriction tient au fait qu'il s'agit là de l'impôt le plus visible mais aussi le plus concentré sur les hauts revenus, alors même que l'emprise de l'administration fiscale dépasse largement cette seule catégorie d'usagers.

A. L'emprise grandissante de l'administration fiscale sur les classes populaires

Pour les agents de l'administration fiscale, la composition d'une population se caractérise en fonction du seul critère du revenu, et non selon le diplôme, la profession ou la catégorie socioprofessionnelle. Dès lors, la notion de « classes populaires » prend un sens nécessairement différent de l'acception qu'elle peut recouvrir dans d'autres univers sociaux (dans la littérature sociologique, le terme renvoie à l'ensemble des groupes sociaux caractérisés par leur position dominée économiquement, culturellement et

à Lille et à Bobigny) ainsi que les chefs de centres qui nous ont fait confiance et nous ont toujours accueillis avec bienveillance, rendant ainsi cette étude possible.

¹⁶³ Sur cet aspect, voir le rapport du Conseil des Impôts, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, XX^e rapport au Président de la République, p. 16.

¹⁶⁴ Voir Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006.

symboliquement¹⁶⁶). Pour caractériser la composition d'un « tissu fiscal », les agents ont recours à un système d'antinomies pauvres/riches, aisés/défavorisés imposables/non imposables qui laisse penser que la notion de classe populaire correspond grossièrement, dans le contexte du recueil de l'impôt, à l'ensemble des ménages non imposables, soit environ la moitié des foyers fiscaux.

1. Une obligation de déclaration de plus en plus effective

Depuis son instauration en 1914, l'impôt sur le revenu a longtemps concerné principalement les ménages appartenant aux tranches supérieures, tandis que les personnes à trop faibles revenus en ont toujours été dispensées¹⁶⁷. Certes, tous les contribuables ont toujours été tenus de déposer une déclaration mais c'est seulement depuis le début des années 1980 que les ménages non imposables se plient à cette obligation. Entre 1915 et 1984, les déclarations de revenu des foyers non imposables n'étaient même pas dépouillées et aucune donnée statistique n'était conservée au sujet de cette population qui ne comptait pas, ni du point de vue comptable, ni du point de vue du contrôle¹⁶⁸.

Progressivement, la déclaration de revenus est devenue indispensable pour bénéficier d'avantages sociaux et s'est donc imposée à des populations qui, à défaut de percevoir des revenus suffisants, n'éprouvaient pas jusque là le besoin de la remplir. Pour des prestations sociales aussi diverses que l'allocation logement, l'obtention d'une place en HLM, le bénéfice d'allocations familiales ou encore l'inscription d'enfants à la crèche, l'avis d'imposition (ou de non imposition) constitue un document indispensable. En l'espace de quatre décennies, le nombre de déclarations de revenus en France est passé d'un peu plus de 4 millions en 1960 à 26 millions en 1990 puis à 35 millions en 2006, alors même que le pourcentage de contribuables à l'impôt sur le revenu est resté stable, oscillant aux environs de 50 %.

Depuis l'adoption en 1997 de la loi Chevènement, l'avis d'imposition est également devenu un élément de preuve crucial pour les étrangers ayant déposé une demande de régularisation en France, soit au titre de leur ancienneté de séjour soit pour prouver leur insertion professionnelle. Au cours de nos observations en Seine-Saint-Denis, nous avons pu constater que de nombreux contribuables de condition modeste et parfois de nationalité

¹⁶⁵ Ainsi par exemple, le sondage confié par le Conseil des impôts et à l'institut BVA en juillet 2002 a été réalisé auprès d'un échantillon de 600 personnes redevables de l'impôt sur le revenu.

¹⁶⁶ Olivier Schwartz, *La notion de classes populaires*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 1998.

¹⁶⁷ Cette dispense n'était ni autorisée ni tolérée mais l'administration fiscale n'avait guère d'emprise sur ces ménages.

¹⁶⁸ Voir en particulier les annexes au livre de Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France*, Paris, Grasset, 2001, p. 560-561.

étrangère se rendent au centre des impôts pour y demander leur avis d'imposition. Dans bien des cas, ils n'ont fait aucune déclaration de revenus, croyant en être dispensés parce que non imposables ; confondant déclaration de revenus et avis d'imposition, ils ne comprennent pas pourquoi ils devront attendre en moyenne trois mois pour obtenir le document qui leur est demandé. Cette mise en attente ne génère aucun contentieux mais se trouve à l'origine de nombreux conflits au guichet, entre ces nouveaux usagers des impôts et des agents qui tentent de leur faire comprendre la logique d'une temporalité fiscale qui leur échappe totalement.

En l'espace de trois décennies, la généralisation de la nécessité de présenter un avis d'imposition a conduit les ménages imposables à se tourner vers l'administration fiscale pour que celle-ci leur délivre la preuve de leur situation d'indigence et de leur faible niveau de revenu. Par ces biais, une part importante des classes populaires s'est trouvée sous l'emprise de l'administration fiscale, alors qu'elle y échappait jusque là.

2. L'augmentation du poids de la fiscalité locale

Dans le même temps, l'augmentation progressive mais constante de la fiscalité locale a également contribué à mettre les classes populaires aux prises avec les représentants de l'administration fiscale. La fiscalité locale en France a des origines très anciennes mais elle a pris sa forme contemporaine suite à l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui a substitué aux « quatre vieilles » contributions quatre taxes basées sur la valeur locative foncière : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. C'est en 1971 et 1972 qu'a eu lieu la dernière révision des valeurs locatives qui sert de base au calcul de la fiscalité locale des particuliers (taxe foncière et taxe d'habitation). Cette estimation réalisée il y a maintenant plus de trente cinq ans n'a jamais été mise à jour¹⁶⁹, alors qu'elle constitue le support d'un impôt très inégalitaire d'une commune à l'autre et de plus en plus lourd pour les contribuables.

Depuis la loi du 10 janvier 1980, les collectivités locales votent annuellement le taux d'imposition des quatre taxes locales et peuvent ainsi moduler le poids de l'impôt (les régions n'ont ce droit que depuis 1989). On constate alors trois mouvements concomitants. Tout d'abord, la décentralisation engagée en 1982 et le transfert de compétences qu'elle a induit, ont eu pour conséquence une augmentation du montant des impôts locaux de l'ordre de 10 % par an : la taxe d'habitation a vu son produit augmenter de 1980 à 1995 de 70 %, sous l'effet principalement d'une augmentation des bases et d'une hausse modérée mais ininterrompue des taux. De plus, cette envolée s'est accompagnée d'un développement des disparités d'un

département à l'autre, en raison des différences d'urbanisation et de la plus ou moins grande implantation d'entreprises. La taxe d'habitation est globalement plus faible dans les communes rurales et augmente proportionnellement avec la taille de l'agglomération, sauf dans le cas de certaines grandes métropoles comme Paris. En Seine-Saint-Denis, le Conseil général a augmenté les taux d'impôts fonciers de 18,24 % entre 2004 et 2006, alors qu'ils sont restés stables par exemple à Paris et dans les Hauts-de-Seine¹⁷⁰ ; la taxe d'habitation y est donc plus élevée alors que la valeur locative moyenne dans le département de Seine-Saint-Denis est inférieure de 30 % à celle de Paris. Pour pondérer le poids de cet impôt appliqué à tous les logements quel que soit le revenu du ménage qui l'occupe, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif complexe d'abattements et de dégrèvements en faveur de certaines catégories de contribuables, l'Etat versant aux collectivités locales tout ou partie de la perte des recettes générées par ces exonérations. En 1981, un abattement facultatif de 5 à 15 % est instauré en faveur des personnes non soumises à l'impôt sur le revenu et résidant dans un logement modeste¹⁷¹. A partir de 1982, le dégrèvement d'office de la taxe d'habitation est accordé aux contribuables de plus de 60 ans ainsi qu'aux veufs et veuves qui ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu. En 1990, un nouveau régime de dégrèvements de la taxe d'habitation est instauré au bénéfice des personnes de condition modeste¹⁷² et l'année suivante, les bénéficiaires du RMI en sont dispensés pour leur habitation principale. Au total en 2003, un peu plus de la moitié des contribuables n'acquitte pas la taxe d'habitation à taux plein pour leur résidence principale (en raison d'un abattement total ou partiel) et la part de ceux qui en sont exonérés totalement s'évalue à 20 % de la population¹⁷³.

La conjonction de ces trois tendances – augmentation des prélèvements, accroissement des disparités territoriales et instauration d'abattements – a contribué à accroître considérablement l'emprise de l'administration fiscale sur des catégories de population qui n'avaient auparavant aucune raison d'entrer en contact avec elle, si ce n'est pour obtenir un certificat de non imposition. De plus, le développement d'un dispositif complexe d'abattements et de dégrèvements a certes permis aux ménages les plus fragiles d'échapper en principe à cette imposition, mais il a aussi donné lieu à une démultiplication des

¹⁶⁹ En 1990, une opération de révision des règles d'évaluation a été menée par l'administration mais son adoption n'a pas été votée par le Parlement.

¹⁷⁰ Étude réalisée par l'UNPI auprès des 132 principales communes franciliennes.

¹⁷¹ Pour en bénéficier, il faut que leur logement ait une valeur locative inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne communale.

¹⁷² Un plafonnement de la cotisation à la taxe d'habitation est introduit à hauteur de 4 % du revenu imposable, à condition que l'impôt sur le revenu ne dépasse pas 15 000 francs.

¹⁷³ Cf. *La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?*, Rapport du Sénat n°71, 2003-2004, p. 33-35.

réclamations : le revenu fiscal de référence constitue un seuil qui varie en fonction de ce qu'ont perçu les autres habitants du logement, ce qui génère un grand nombre de contentieux. De plus, l'instabilité économique et la progression de la précarité conduisent de plus en plus de ménages à demander à l'administration la remise totale ou partielle de cet impôt, en particulier lorsque leur situation s'est dégradée d'une année sur l'autre. Tous impôts confondus, le nombre de demandes gracieuses est ainsi passé de 558 000 demandes en 1985 à 925 804 en 2006, soit près du double en l'espace de vingt ans (alors que le nombre d'articles a progressé dans de bien plus faibles proportions). Le passage par une réclamation ou une demande gracieuse soulève néanmoins pour beaucoup de contribuables des difficultés comparables à celles qu'ils rencontrent en matière de prestations sociales¹⁷⁴.

3. L'apparition du crédit d'impôt (Prime pour l'emploi)

Plus récemment encore, l'apparition dans la loi du 30 mai 2001 d'un crédit d'impôt pour inciter les travailleurs pauvres à rester en activité¹⁷⁵ a également contribué à placer les classes populaires au cœur de l'activité des agents de l'administration fiscale. Dans un contexte où de nombreux rapports d'expertise soulignaient le lien de causalité entre le niveau élevé du chômage en France et la faiblesse des gains à reprendre un emploi pour les chômeurs de longue durée¹⁷⁶, le gouvernement Jospin a instauré en 2001 une série de mesures destinées à redistribuer du pouvoir d'achat aux ménages à faibles revenus, et en particulier la Prime pour l'Emploi (PPE)¹⁷⁷. L'objectif du gouvernement était double : augmenter le niveau de vie des « travailleurs pauvres » et inciter les chômeurs ou inactifs non qualifiés à reprendre une activité. Dans un premier temps, il avait été envisagé d'instaurer une subvention directe aux travailleurs non qualifiés, par le biais d'une réduction de la CSG, mais ce dispositif a été refusé par le Conseil Constitutionnel et c'est finalement l'idée d'un crédit d'impôt sur le revenu qui a été retenue. Pour les foyers imposables, la prime se traduit par une baisse de l'impôt dû et pour ceux qui ne le sont pas, elle est payée par un chèque du Trésor Public.

Le premier dispositif favorisait les travailleurs à temps plein mais il a été réformé en 2003 afin d'augmenter le montant du crédit d'impôt servi aux travailleurs à temps partiel, tout en maintenant le caractère progressif de la prime en fonction du nombre d'heures travaillées.

¹⁷⁴ Pour une synthèse des travaux disponibles au sujet du non recours aux prestations, voir Philippe Warin, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2007.

¹⁷⁵ Un dispositif comparable avait déjà été expérimenté aux Etats-Unis (« *Earned Income Tax Credit* » créé en 1975) et au Royaume-Uni (« *Working families Tax Credit* » créé en 1999).

¹⁷⁶ Voir en particulier, G. Laroque et B. Salanié, « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et statistiques*, n°328, 2000 et « Une décomposition du non emploi en France, *Économie et statistiques*, n° 331.

Pour la majorité des bénéficiaires, la complexité du barème de la prime pour l'emploi a cependant rendu incompréhensibles les conditions d'attribution et les montants versés : elle est constituée d'une partie individuelle qui dépend du nombre d'heures travaillées et du salaire horaire, et d'une partie forfaitaire, fonction de la composition du foyer. Une telle complexité, pour des contribuables peu familiarisés avec le raisonnement fiscal, a donné lieu à un grand nombre de contentieux, surtout la première année de sa mise en œuvre (voir graphique 1). De plus, pour remédier au décalage dans le temps entre la reprise du travail et la perception de la prime (entre 9 à 18 mois), le gouvernement Raffarin a institué en 2005 un système de mensualisation pour les 8,9 millions de foyers fiscaux qui avaient bénéficié de la PPE au titre de l'année 2004 : les personnes qui avaient touché la PPE au titre d'une année pouvaient percevoir l'année suivante, du mois de janvier au moins de juin, des versements mensuels évalués à partir de l'année précédente. En janvier 2006, plus de 1,4 millions de virements ont ainsi été effectués pour un montant total de plus de 48 millions d'euros mais tous ceux qui étaient entre-temps redevenus chômeurs se sont ensuite trouvés dans l'obligation de rembourser les sommes perçues. L'instauration de la prime pour l'emploi a donc placé les agents de l'administration fiscale en situation de contrôler des contribuables qui généralement échappaient à leur emprise faute d'être imposables. Dans un rapport que la Cour des comptes a consacré à la Prime pour l'emploi en 2006, il est fait état de « comportements frauduleux consistant en des manœuvres dont l'objet exclusif est l'obtention induite du bénéfice de la prime », et les sages d'en appeler à des « mesures rapides pour lutter contre les comportements frauduleux avérés »¹⁷⁸. De ce point de vue, le rapprochement des fichiers de déclaration des Caisses d'allocations avec ceux des impôts a permis d'identifier des « discordances » mais a aussi généré un grand nombre de réclamations. De nombreux travaux d'économistes ont tenté d'évaluer les effets que la prime pour l'emploi a pu avoir sur le niveau de chômage¹⁷⁹ mais aucune étude n'a véritablement pris en compte l'impact de cette mesure sur le nombre de réclamations et tensions qu'elle a pu engendrer entre les agents de l'administration fiscale et les ménages à faibles revenus.

¹⁷⁷ Pour remédier à l'existence de « trappes à inactivité », plusieurs autres mesures ont été mises en place, notamment en matière d'aide au logement et de dégrèvements de la taxe d'habitation.

¹⁷⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2006, « L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi ».

¹⁷⁹ Voir par exemple François Legendre, Jean-Paul Lorgnet et Ronan Mathieu, Florence Thibault, « La prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus », *Revue de l'OFCE*, n°88, janvier 2004.

4. L'adossement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation

La réforme du recouvrement de la redevance audiovisuelle a également été l'occasion pour l'administration fiscale d'accroître son emprise sur les catégories populaires, même si tel n'était pas l'objectif poursuivi par ceux qui l'ont impulsée. A la différence des autres impôts, la redevance est d'un montant fixe, donc non progressif, et la recette qui en découle est affectée à un objectif prédéterminé, le service public de l'audiovisuel. La logique de cette « taxe parafiscale » a d'abord été modifiée par l'introduction d'exonérations liées à l'âge et au revenu¹⁸⁰. Puis en 2005, une nouvelle réforme a consisté à adosser son recouvrement à celui de la taxe d'habitation. Désormais, les contribuables disposant d'un téléviseur en résidence secondaire ne sont plus taxés (en 2003, ils représentaient 65,9 % des cas de fraude à la redevance¹⁸¹) et les foyers ne disposant pas de poste de télévision doivent cocher une case figurant sur la déclaration de revenus, faute de quoi l'impôt est dû. Dans le même temps, l'Etat a fortement augmenté le nombre de personnes exonérées, en prévoyant que les personnes âgées, invalides de condition modeste dispensées de redevance au 31 décembre 2004 puissent bénéficier de ce droit jusqu'en 2007. Dès la première année, toutes ces innovations ont engendré une forte augmentation des réclamations contentieuses (on ne dénombre pas moins de 674 053 réclamations contentieuses en 2005, uniquement pour la redevance). Tout comme pour les dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation, le bénéfice de l'exonération de la redevance est devenu fortement corrélé à la capacité de déposer un recours et cette évolution a également pesé dans les relations entre l'administration fiscale et les populations défavorisées.

B. La transformation des missions et des représentations des agents des impôts

Depuis le début des années 1980, l'administration fiscale a connu des transformations considérables qu'il serait difficile d'énoncer de façon exhaustive. On distingue néanmoins deux grandes tendances structurelles : le passage de l'exercice d'un pouvoir unilatéral à une logique de conciliation et l'émergence d'une mission de conseil qui vient désormais s'ajouter à celle plus ancienne dévolue au contrôle.

1. La conversion à une logique de conciliation

Durant les deux dernières décennies, l'administration fiscale a développé une logique de conciliation qui semble avoir fait passer le contribuable du statut d'assujetti à celui

¹⁸⁰ La loi du 1^{er} août 2000 a modifié celle du 30 septembre 1986 en instaurant le principe du remboursement intégral par l'Etat des dégrèvements de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux.

d'usager voire de client. La première étape de ce processus de conversion à la conciliation remonte à la fin de l'année 1986, peu après la remise du rapport de la Commission Aicardi consacré à « l'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières ». Il en ressort plusieurs préconisations en matière de contrôle fiscal qui sont prises en compte dans la loi du 8 juillet 1987 : l'inversion de la charge de la preuve qui incombe désormais à l'administration (les taxations d'office sont cantonnées aux cas de fautes manifestes du contribuable), l'introduction d'une procédure contradictoire au cours de laquelle le contrôlé est informé de ses droits. De même, la procédure dite de rectification d'office (au cours de laquelle l'agent avait coutume de barrer les sommes inscrites par le contribuable et de rectifier sans même lui demander son avis) est remplacée par une procédure de redressement reposant sur le dialogue et l'échange d'arguments contradictoires¹⁸². Toutes ces garanties sont consignées sous la forme d'une « charte du contribuable vérifié » rappelant à l'usager les procédures à sa disposition en cas de contrôle fiscal. Ces transformations juridiques s'accompagnent aussi de nouvelles pratiques : désormais, le dépôt d'une réclamation n'est plus entachée de suspicion à l'égard du plaignant ; de plus, en cas de contrôle, l'administration restreint ses investigations en remontant trois ans en arrière et non plus quatre ans comme c'était le cas auparavant. La pénalité de 80 % appliquée aux contribuables de « mauvaise foi » est plafonnée à 40 % et ne s'applique qu'aux « récidivistes » et aux « récalcitrants », c'est-à-dire en pratique très rarement d'après les agents que nous avons pu rencontrer.

Une deuxième étape est franchie à la fin des années 1990, lorsque la Direction générale des impôts décide de promouvoir « une application mesurée de la loi fiscale », dans la perspective d'améliorer les relations entre les contribuables et les agents du fisc. Dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens signé en octobre 1999, l'administration fiscale s'engage à améliorer le service rendu au contribuable grâce à la mise en place de plusieurs indicateurs : pas d'appel téléphonique sans suite, envoi des formulaires à domicile, systématisation des réponses d'attente quand une expertise est nécessaire et levée de l'anonymat de l'agent dans les correspondances et les échanges téléphoniques. En avril 2002, une instance de recours placée en dehors de la hiérarchie administrative est instaurée, le médiateur du ministère de l'économie et des finances. Nommé par le ministre pour une

¹⁸¹ Patrice Martin-Lalande, Rapport n° 1019 déposé le 9 juillet 2003 à l'Assemblée nationale sur la redevance audiovisuelle.

¹⁸² La procédure de taxation d'office continue à exister mais elle est limitée à des hypothèses strictement encadrées par la législation.

période de 3 ans, il a pour mission de recevoir les réclamations individuelles des personnes physiques et morales et d'émettre un avis pour favoriser la solution des litiges. Cependant, l'ampleur de son action reste limitée : on enregistre 2 401 demandes en 2003 (2 942 en 2004 puis 2 891 en 2005 et 2 793 en 2006) émanant à 85 % de particuliers¹⁸³. Au final, ce dispositif de conciliation semble surtout utilisé par des contribuables qui connaissent déjà de près l'administration fiscale.

La dernière phase de cette conversion à la conciliation se réalise en 2004 avec le lancement par le ministre d'alors Nicolas Sarkozy, du Programme « Pour vous faciliter l'impôt » destiné à améliorer le service rendu aux particuliers et à renforcer la « sécurité juridique » des entreprises. Pour les particuliers, un dispositif de « relance amiable » est mis en place en cas de discordance entre les revenus déclarés et les informations dont dispose l'administration : il est proposé au contribuable de corriger lui-même sa déclaration, sans aucune sanction ni intérêt de retard (sauf si l'écart constaté laisse penser que le manquement est délibéré). En fiscalité des entreprises, les transactions sont encouragées et les contrôleurs peuvent désormais accorder des dégrèvements sur les intérêts de retard et non plus seulement sur les pénalités. De plus, l'administration fiscale impose désormais à ses agents des délais très stricts : dans le cas d'une demande de renseignement, le contribuable est informé que le silence du service des impôts pendant deux mois vaut classement du dossier, autrement dit abandon du litige. Enfin, le ministère met en place dans chaque département un conciliateur fiscal dont le rôle est de trancher les conflits qui n'ont pu être réglés au niveau du secteur d'assiette et celui-ci connaît un succès grandissant. En 2005, les conciliateurs départementaux avaient déjà reçu 66 538 demandes et ce nombre est passé à 79 435 en 2006, soit une augmentation de 19,7 % en l'espace d'une année¹⁸⁴ ; à cet égard, le département de la Seine-Saint-Denis apparaît particulièrement bien placé puisqu'il arrive en deuxième position avec 3 071 demandes reçues en 2006, tandis que celui du Nord en a enregistré 2 369. Le fait que cette nouvelle voie de recours soit systématiquement mentionnée sur toutes les décisions de rejet émises par l'administration fiscale a sans doute largement contribué à cette augmentation du nombre de dossiers enregistrés.

2. Les deux faces de l'agent : contrôleur et conseiller

Le passage d'une logique de l'administré à celle de l'utilisateur voire du client induit également une transformation des missions des agents des impôts. Depuis la fin des années 1950, le contrôle fiscal était progressivement devenu le cœur de l'identité professionnelle des

¹⁸³ Source : *Rapport d'activité 2006 du médiateur du Minéfi*, Direction générale des impôts.

agents des impôts¹⁸⁵. Mais dans la période récente, l'agent n'est plus seulement un contrôleur : il est censé aider, conseiller le contribuable. Tout d'abord en 1975, l'administration s'engage à mettre en place une assistance par le biais de consultations fiscales organisées dans les centres des impôts deux jours par semaine. A l'époque cependant, les fonctionnaires n'aident à remplir la déclaration de revenus que dans des cas spécifiques, personnes âgées ou handicapées par exemple. C'est seulement à partir de la fin des années 1990 que les tâches d'accueil et de conseil prennent une place plus importante. Auparavant, les centres étaient ouverts deux jours par semaine et recevaient donc assez peu les contribuables qui n'avaient pas l'habitude de se déplacer. Dans le cadre des mesures adoptées pour faciliter les relations avec l'administration fiscale, les centres des impôts sont désormais ouverts tous les jours.

L'activité de contrôle n'a pas pour autant disparu mais elle est cantonnée à une portion de plus en plus restreinte, en particulier depuis la mise en place de la déclaration préremplie. La comparaison entre différents centres des impôts montre que l'activité de conseil varie d'un contexte social à l'autre. En milieu défavorisé, le conseil fiscal consiste à traduire en langage courant les termes techniques : il faut expliquer les dispositifs de dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation, rentrer dans le détail des barèmes de calcul de la prime pour l'emploi ou encore rappeler les obligations relatives au paiement de la redevance audiovisuelle. Toutes ces nouvelles tâches qui consistent à faire œuvre de pédagogie auprès de populations très éloignées des problématiques fiscales sont peu valorisées en comparaison de l'activité de contrôle fiscal qui demeure la tâche noble : dans un département comme la Seine-Saint-Denis, nombre d'agents se plaignent d'avoir le sentiment de devenir des assistantes sociales, alors qu'ils n'ont pas été formés à ce métier. En revanche, dans les circonscriptions plus favorisées, le conseil fiscal prend une toute autre coloration : les agents s'emploient à aider les contribuables à s'orienter vers les placements les plus intéressants pour minorer légalement leur base imposable. Beaucoup plus pointue que la précédente, cette activité de conseil suppose une connaissance fine des abattements dont peuvent bénéficier les contribuables disposant de revenus fonciers et micro-fonciers ou encore ayant investi dans des opérations outre mer.

¹⁸⁴ Source : *Bilan d'activité des conciliateurs fiscaux départementaux*, Direction générale des impôts, 2006.

¹⁸⁵ Voir les témoignages dans *Hommes et femmes des impôts, Récits autobiographiques, 1920-1990*, Morceaux choisis et commentés par Jean-François Coste, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.

Dans ces différents cas de figure, les agents sollicités pour prodiguer des conseils ont le plus souvent le sentiment de s'écarter de leur mission de contrôle ; mais selon leur profil et leur trajectoire, ils s'accommodent plus ou moins bien de ces nouvelles tâches qui sont pourtant prescrites par leur hiérarchie.

C. La faible présence d'intermédiaires du droit

Dans une matière aussi technique et ardue que la fiscalité, la question de la présence d'instances intermédiaires est cruciale pour comprendre l'accès différencié au droit. A cet égard, il existe d'importantes différences selon les contribuables, leur position sociale et leur niveau de revenu.

Les chefs d'entreprises et les indépendants font systématiquement appel à un expert comptable ou à un avocat fiscaliste à titre professionnel et peuvent donc également le solliciter pour les aider à remplir leur déclaration de revenu ou celle de leur proches, et éventuellement contester le pouvoir de l'administration fiscale. Hormis ces catégories très favorisées d'usagers qui se rencontrent sur des communes comme celle du Raincy en Seine-Saint-Denis ou de Lambersart dans le Nord, les contribuables particuliers sont très exceptionnellement accompagnés dans leurs démarches. D'après un sondage réalisé par BVA en 2002, seulement 2 % des contribuables affirment avoir fait appel à une structure associative pour remplir leur déclaration. Certes, il existe quelques associations de défense des contribuables en France mais celles-ci se consacrent essentiellement à la diffusion d'une phraséologie anti-Etat comme le montre l'activité de l'une d'entre elles, « Contribuables Associés ». Présidée par Benoîte Taffin, maire du 2^{ème} arrondissement de Paris et anciennement élue sous l'étiquette UDF, cette association se donne pour objectif de « faire la chasse aux gaspillages et de sensibiliser l'opinion publique et les élus à la bonne gestion des finances publiques » mais se préoccupe assez peu d'aider les contribuables dans leurs démarches administratives et juridiques. Elle a néanmoins publié en 2005 un « guide pour payer moins d'impôts locaux »¹⁸⁶ dans lequel on trouve de longs développements sur les modes de calculs des taxes d'habitation et foncières, des lettres types de réclamation mais il n'est guère question de recours au tribunal administratif. Cette quasi absence de structure associative susceptible de jouer le rôle d'intermédiaire du droit mérite d'être soulignée, surtout si on la compare aux réseaux de défense des droits des étrangers ou aux dispositifs

¹⁸⁶Yvan Sebe, *Payer moins d'impôts locaux en contrôlant les bases de vos taxes d'habitation et taxes foncières*, Paris, Maxima, 2005, p. 128.

d'aide à l'accès aux soins¹⁸⁷. Une telle singularité tient à deux séries de raisons bien distinctes. Tout d'abord, dans les associations généralistes, les questions fiscales sont considérées comme ardues et subsidiaires. Il est par exemple significatif que sur les 18 associations de consommateurs consultées par le Conseil des impôts en 2001, seules cinq d'entre elles ont répondu dans les délais, ce qui témoigne de leur compétence limitée ou du faible intérêt qu'elles accordent aux questions fiscales. Mais les pouvoirs publics ont également leur part de responsabilité dans l'absence d'instances mandatées pour représenter les intérêts des contribuables alors qu'il en existe pour les entreprises. En amont de l'adoption de projets de lois de finances ou d'instruction concernant la fiscalité des entreprises, les organismes professionnels¹⁸⁸ sont presque systématiquement consultés, tandis qu'aucune procédure similaire n'est prévue pour les particuliers. Les seuls organismes à être sollicités sont les organismes sectoriels comme l'UNAF (Union nationale des associations familiales) pour des dispositions ayant trait à la fiscalité familiale, ou le Conseil des Français de l'étranger en matière de conventions fiscales bilatérales¹⁸⁹. Enfin, on pourrait penser que la représentation nationale constitue par excellence l'instance légitime pour défendre les intérêts des contribuables mais le caractère technique de la matière restreint à quelques uns le nombre de députés susceptibles d'intervenir dans les débats.

Toutes ces particularités font du contentieux fiscal un contentieux assez différent des autres litiges portés devant le tribunal administratif et contribuent à éclairer la spécificité de l'évolution du nombre de recours déposés ces dernières années.

II. L'évolution des formes de contestation du pouvoir de l'administration fiscale

Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale conduisent chaque année à la production de dizaines de millions d'actes administratifs qui sont les supports de différents prélèvements fiscaux susceptibles de générer des réticences voire des réactions d'hostilité. Pourtant, chacune de ces réactions ne se traduit pas, loin s'en faut, par un recours

¹⁸⁷On pense en particulier aux grandes associations comme *Médecins du monde* ou *Médecins sans frontières* qui ont construit leur notoriété sur l'accompagnement des populations en difficulté.

¹⁸⁸Parmi les plus importants, on peut citer le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), les Chambres de commerce et d'industrie, l'Association française des entreprises privées (AFEP), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME). Ainsi par exemple, l'avis fiscal a été inspiré par une proposition d'organisations professionnelles formulée lors de la préparation du Vè Plan, voir Jean-Claude Martinez, Pierre Di Malta, *Droit fiscal contemporain*, t. 1, Paris Litec, p. 200 et suiv.

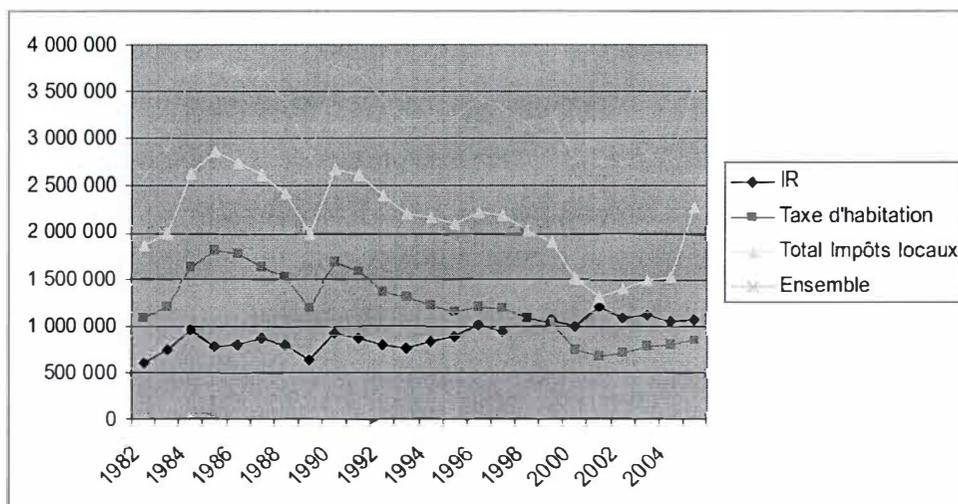
¹⁸⁹Conseil des Impôts, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, op.cit., p. 55-56.

porté devant le tribunal administratif. Le dispositif le plus ancien destiné à désencombrer les juridictions a été mis en place par la loi du 27 décembre 1927 qui a instauré pour le contribuable l'obligation de déposer une réclamation préalable auprès du Directeur des contributions directes avant de pouvoir saisir le Conseil de Préfecture ; cette règle a ensuite été étendue à l'ensemble des impositions par la loi du 27 décembre 1963¹⁹⁰ et est restée en vigueur jusqu'à aujourd'hui. Pour comprendre la nature des requêtes déposées au tribunal administratif, il faut donc commencer par examiner l'évolution des réclamations qui précèdent nécessairement cette démarche.

A. Un nombre toujours important de réclamations

L'évolution au cours des vingt-cinq dernières années des réclamations contentieuses (Graphique 1) donne un premier aperçu de la répartition des contestations par type d'impôt.

Graphique n° 1 : Evolution du nombre de réclamations contentieuses reçues



Source : Direction Générale des Impôts

Depuis 1985, le nombre de réclamations contentieuses enregistrées oscille entre 2,8 et 3,8 millions mais l'importance de ce chiffre en valeur absolue doit être rapportée aux 70 millions d'« articles » émis par l'administration fiscale, soit un taux de réclamation oscillant entre 4 et 5 %. En première approche, il apparaît très clairement que c'est la fiscalité locale, qui toutes périodes confondues, génère le plus grand nombre de réclamations contentieuses et

¹⁹⁰ Cf. Gilles Noel, *La réclamation préalable devant le service des impôts*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1985.

ce depuis la fin des années 1970¹⁹¹. Ce poids de la fiscalité locale dans la composition des réclamations résulte en grande partie du volume des impositions concernées : en 1993 par exemple, sur l'ensemble du territoire français, on compte 27,2 millions d'articles émis au titre de la taxe d'habitation, soit un taux de contentieux (nombre de réclamations rapporté au nombre d'impositions émises) relativement faible (4,83 %) ¹⁹². Si l'on s'intéresse au contenu de ces réclamations, on constate qu'environ deux tiers d'entre elles portent sur des points de fait (présence d'enfants à charge, adresse d'imposition.....) et aboutissent dans bien des cas à donner raison au contribuable (par le biais de dégrèvements consistant à lui accorder un droit dont il n'a pas bénéficié). En matière de taxe d'habitation, l'administration fiscale ne dispose d'aucun support déclaratif de la part des contribuables : la déclaration d'impôt sur le revenu de l'année N constitue le support de la taxe d'habitation pour l'année N+1, grâce au fait que le contribuable doit y faire figurer son adresse au 1^{er} janvier de l'année N et de l'année N+1. Ce dispositif qui comporte un décalage dans le temps, engendre un grand nombre d'erreurs factuelles (homonymies, erreur d'adresse d'imposition, déménagements non déclarés...) : dans tous ces cas, le contribuable est contraint de passer par le stade de la réclamation contentieuse pour obtenir que son imposition soit établie correctement. A cet égard, la mise en place de l'outil informatique à partir du début des années 1990 a joué un rôle considérable dans la baisse du nombre de réclamations : la généralisation de la procédure dite « IR/TH » a permis d'utiliser la déclaration de revenu pour mettre à jour l'assiette de la taxe d'habitation. Dix ans plus tard, on dénombre en 2 000 un peu plus de 752 000 réclamations contentieuses pour 22 450 000 redevables, soit un taux de réclamation de 3,3 %.

Pour les autres impôts, l'évolution des réclamations contentieuses s'explique en grande partie par l'introduction de nouveaux dispositifs fiscaux qui selon les cas, touchent des contribuables aux revenus très variés. Ainsi par exemple, le petit pic atteint en 2001 en matière d'impôt sur le revenu s'explique essentiellement par l'introduction de la Prime pour l'emploi : la complexité et l'opacité de son mode de calcul ont conduit nombre de ses bénéficiaires à corriger leur première déclaration et à déposer des réclamations pour recevoir davantage que la somme qu'ils avaient initialement perçue. Dans un tout autre registre, la réforme intervenue en 2004 en matière de plus values immobilières des particuliers a pu faire baisser le nombre de réclamations, mais de façon bien moindre compte tenu de la faible

¹⁹¹ Le total des recours concernant la fiscalité locale était encore de 1,8 millions en 1975 mais trois ans plus tard, il atteignait déjà 2,7 millions, cf. Jean-Claude Martinez, Pierre Di Malta, *Droit fiscal contemporain, op.cit.*, t. 1., p. 433

¹⁹² Cf. Gérard Dauphin et Michel Delecroix, « Le contentieux fiscal local », *Revue française de finances publiques*, n°150, 1995, p. 84.

importance quantitative de ce contentieux. Jusqu'au 31 décembre 2003, les plus values réalisées par les particuliers lors de la cession de biens immobiliers devaient être déclarées par le vendeur sur un imprimé joint à sa déclaration de revenu et étaient imposées au barème progressif. On constatait un grand nombre d'omissions (sur 270 000 déclarations de plus-value par an, 100 000 d'entre elles donnaient lieu à une imposition effective) et il en résultait des redressements puis des réclamations. Depuis 2004, le soin de liquider cet impôt, de le déclarer et de le payer (selon un taux de 16 % pour tous et non plus un taux marginal d'imposition en fonction des revenus déclarés) revient aux notaires. Ce mode de retenue à la source confère au notaire un important pouvoir de délégation¹⁹³ mais il a permis de mettre fin à l'essentiel du contentieux, même si ce dernier n'a eu qu'un effet marginal sur le flux global des réclamations. Ces dernières années, la remontée impressionnante des réclamations constatée en 2005 tient en grande partie à la modification intervenue en matière de perception de la redevance audiovisuelle (voir *infra* I.A 4). Mais si l'on retranche les 674 053 réclamations enregistrées pour ce motif, on revient à un résultat sensiblement équivalent à celui des années précédentes. Après un niveau maximum atteint au cours des années 1980, le nombre annuel de réclamations s'est désormais stabilisé à environ 3 millions par an.

Au terme de ce bref panorama statistique, deux remarques s'imposent. Tout d'abord, le nombre de réclamations demeure certes important mais en fait relativement faible comparé au nombre d'impositions établies par l'administration. En outre, les deux tiers des réclamations visent à obtenir la rectification d'erreurs ou d'omissions qui font l'objet d'une instruction rapide et qui ne sauraient être considérées comme de véritables contentieux. Ce mode de régulation est pourtant source de multiples inégalités dans le sens où il suppose que tous les contribuables soient également dotés pour faire valoir leurs droits.

B. Un nombre de rejet variable selon les types d'impôts

Dans l'ensemble, l'obligation de déposer une réclamation préalable joue un véritable rôle de filtre et conduit l'administration, dans plus de 90 % des cas, à donner raison au contribuable, le plus souvent pour corriger des erreurs commises dans l'établissement de l'impôt. Il n'en reste pas moins que dans les autres cas, la notification d'un rejet peut constituer le début d'un processus susceptible de se poursuivre jusqu'au tribunal administratif.

¹⁹³ Il acquitte lors d'une même formalité la taxe de publicité foncière due par l'acquéreur et l'impôt sur le revenu

Tableau n°1 : Évolution du nombre de rejets des réclamations contentieuses

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impôt sur le revenu	64 074	56 603	53 186	49 813	46 138	51 123
Taxe sur le chiffre d'affaires	10 174	7 906	7 653	9 387	8 797	6 188
Taxe foncière	41 162	41 952	37 512	37 715	37 546	37 299
Taxe d'habitation	46 860	54 842	49 237	49 530	54 485	57 857
Ensemble des impôts	200 983	202 513	192 814	193 910	333 676	231 688

Source : *Direction générale des Impôts*¹⁹⁴

Tous impôts confondus, le nombre de rejets contentieux a diminué de façon régulière entre 2001 et 2004 puis a de nouveau augmenté par la suite. La très forte augmentation constatée en 2005 s'explique essentiellement en raison de la réforme du mode de recouvrement de la redevance audiovisuelle qui a engendré un grand nombre de réclamations. Néanmoins, le niveau atteint en 2006 reste plus élevé que celui constaté avant le pic de 2005 : indépendamment du contentieux lié à la redevance, on constate donc une augmentation du nombre de rejets contentieux après 2004. Or, c'est cette même année qu'a été introduite la possibilité de saisir le conciliateur fiscal départemental, ce qui peut laisser penser que l'introduction de cette nouvelle instance de recours s'est accompagnée d'un plus grand nombre de rejets.

L'examen par type d'impôt permet de préciser cette tendance générale. Entre 2001 et 2006, les rejets contentieux ont diminué pour tous les impôts sauf en matière de taxe d'habitation : le nombre de rejets a baissé de 20 % pour l'impôt sur le revenu (passant de 64 074 à 51 123), de 9 % pour la taxe foncière (de 41 162 à 37 299) et de 39 % en matière de taxe sur le chiffre d'affaires (de 10 174 à 6 188) mais il a augmenté de plus de 23 % pour la taxe d'habitation. Cette évolution comparée du nombre de rejets contentieux laisse supposer que la conversion des agents du fisc à une logique de conciliation s'est traduite assez différemment selon les types d'impôt. L'introduction de dispositifs de conciliation s'est traduite par une baisse du nombre de rejets à destination des ménages imposables mais par une plus grande rigueur en matière de taxe d'habitation qui concerne un public beaucoup plus large et souvent plus modeste. Il reste alors à se demander comment les contribuables ont

afférent à la plus-value immobilière dû par le vendeur.

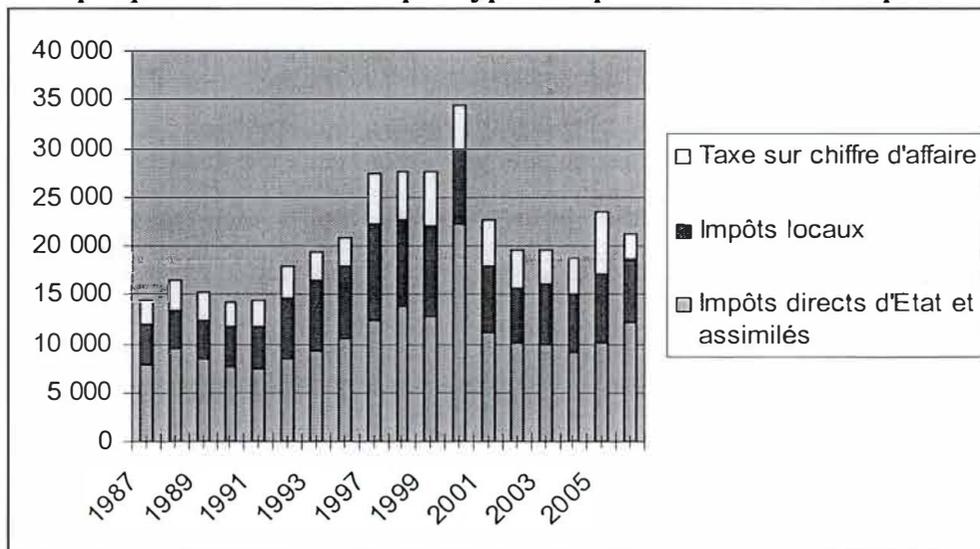
¹⁹⁴ Nous tenons remercier tout particulièrement Virginie Schaeffer qui a bien voulu nous fournir ces chiffres ainsi que ceux qui composent les tableaux et graphiques suivants.

réagi à cette évolution des pratiques de l'administration fiscale et dans quelle proportion ils ont porté le litige auprès du tribunal administratif.

C. L'évolution des recours au tribunal administratif

La première augmentation du nombre de recours au tribunal administratif date de la deuxième partie des années 1970 : le nombre des instances déposées devant les juridictions administratives a doublé en moins de dix ans, passant de 6 673 en 1976 à 13 343 en 1985¹⁹⁵. Cette période est intéressante car elle constitue la première étape de la juridicisation de la résistance à l'impôt, même si celle-ci coexiste encore à l'époque avec des formes plus violentes : le nombre d'attentats contre la DGI est passé de 12 en 1978 à plus de 80 en 1983¹⁹⁶. On pourrait penser que l'arrivée de la gauche au pouvoir, avec un programme résolument interventionniste, a joué un rôle dans ce regain de méfiance à l'égard des prélèvements obligatoires. Cette évolution semble cependant tenir davantage à l'augmentation du poids de la fiscalité locale dont la part dans les instances au tribunal administratif est passée de 20 % à 30 %, alors que celle de l'impôt sur le revenu a baissé de 64 % à 53 % (Graphique 2).

Graphique n°2 : Évolution par type d'impôts des instances déposées au TA



Le nombre d'instances engagées devant le tribunal administratif double une nouvelle fois la décennie suivante, passant de 14 409 en 1987 à 27 348 en 1997. Cette deuxième phase

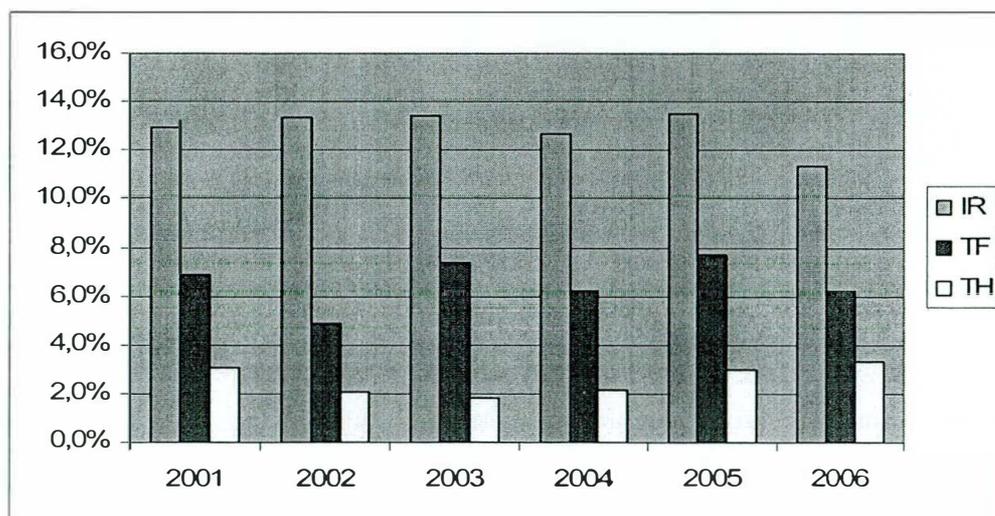
¹⁹⁵ Ces chiffres sont extraits de l'aperçu statistique du contentieux fiscal publié par la *Revue française des finances publiques*, n°15, 1986, p. 153.

¹⁹⁶ *Ibid*, p. 259.

d'augmentation tient là encore à la fiscalité locale dont la part dans les recours passe de 28 % à 36 % en l'espace de dix ans. Enfin, durant la période la plus récente, le nombre de recours a significativement décru, passant d'environ 27 000 à la fin des années 1990 à 18 570 en 2006. La part de la fiscalité locale reste à un niveau très important (35 %), tandis que celle de l'impôt sur le revenu a continué de baisser (31 %), l'autre tiers regroupant les plaintes des entreprises (par le biais de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur le chiffre d'affaires).

En l'espace de vingt ans, de 1985 à 2006, la composition des instances engagées auprès du tribunal administratif s'est donc profondément transformée. Tandis que le juge administratif a longtemps eu comme rôle d'arbitrer des litiges faisant suite à un contrôle fiscal, il est désormais devenu le réceptacle d'une nouvelle forme de résistance à l'impôt comme en témoigne la part prise par le contentieux relatif à la fiscalité locale : alors que les impôts locaux représentaient 24 % des instances déposées au tribunal administratif en 1988, cette proportion est passée à 35 % en 2006. Une telle progression conduit certains magistrats à qualifier ce type de litige par le terme de « contentieux de masse »¹⁹⁷, expression également utilisée à propos des affaires relatives au séjour et à l'éloignement des étrangers. Elle renvoie à un système d'opposition qui est parfaitement transposable à d'autres matières et qui structure la hiérarchie des tâches dignes et indignes au sein des tribunaux administratifs : d'un côté, les dossiers intéressants, complexes, qui soulèvent une question de droit et nécessitent de se référer à la jurisprudence et de l'autre, les dossiers simples, dont l'instruction est routinière et qui renvoient davantage à de simples contestations de fait et non de droit.

Graphique n°3 : taux de recours au tribunal administratif par type d'impôt



¹⁹⁷ Voir par exemple Laurent Cohen-Tanuggi, « L'avenir de la justice administrative », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 13-20.

Dans l'ensemble, il faut souligner que le taux de recours au tribunal administratif, tous impôts confondus, a plutôt tendance à baisser puisqu'il passe de 11,3 % en 2001 à 8,3 % en 2006. De même, le nombre de litiges portés devant les tribunaux représente une proportion de plus en plus infime du nombre total des réclamations adressées aux secteurs d'assiette, de 1,2 % en 2000 à 0,7 % en 2005. Incontestablement, le dispositif de la réclamation préalable permet à l'administration d'éteindre une part très importante des litiges. Si l'on introduit une distinction par type d'impôt (graphique n°3), on constate que le taux de recours en matière d'impôt sur le revenu a plutôt tendance à diminuer, tandis que celui relatif à la taxe d'habitation augmente sensiblement. A cet égard, on peut penser que la suppression de l'obligation pour tout requérant de s'acquitter de la somme de 15 euros par le biais d'un timbre fiscal a sans doute contribué à augmenter le nombre de litiges à faible enjeu économique¹⁹⁸. On voit ainsi se profiler un nouvel usage du tribunal administratif : tandis que les dispositifs de conciliation introduits par l'administration fiscale permettent de diminuer le nombre de litiges relatifs à l'impôt sur le revenu, l'augmentation du poids de la fiscalité locale et la gratuité à ester devant le tribunal en font le réceptacle de contestations à l'encontre d'impôts relativement peu élevés mais de moins en moins acceptés par les ménages.

III. Du litige au recours : conditions sociales d'accès au tribunal administratif

Au-delà des tendances de moyen terme et des données statistiques exposées précédemment, il s'agit maintenant de s'intéresser aux processus sociaux par lesquels des usagers mécontents sont amenés à reformuler leurs litiges avec l'administration fiscale en termes juridiques. Avant de se rendre au tribunal, de consulter un avocat ou même de demander un conseil, l'utilisateur mécontent doit d'abord prendre conscience que le problème auquel il est confronté peut s'exprimer en termes juridiques¹⁹⁹. Comme on l'a vu, l'administration fiscale parvient, grâce à l'obligation de la réclamation préalable et à un certain nombre de dispositifs de conciliation, à limiter le nombre de saisines du juge à une portion infime des litiges. Alors qu'en d'autres matières, la contestation est portée directement devant le juge administratif, le droit fiscal présente la singularité de scinder le processus en

¹⁹⁸ Tandis que la loi du 30 décembre 1977 avait instauré la gratuité des actes devant les justices civiles et administratives, l'obligation d'un timbre fiscal pour chaque requête enregistrée auprès des tribunaux administratifs avait été instituée par la loi du 30 décembre 1993, puis finalement supprimée par l'ordonnance du 22 décembre 2003.

deux étapes distinctes, la première administrative, la seconde proprement juridictionnelle. Tout au long de ce processus néanmoins, les rapports entre l'administration fiscale et les usagers doivent s'analyser comme des rapports de force dissymétriques largement conditionnés par les propriétés sociales et les ressources des deux parties en présence.

A. Le litige

L'étymologie latine (*contiosus*) du terme « contentieux » rappelle qu'il s'agit d'une querelle dont la première étape se manifeste par l'existence d'un litige. Dans un domaine comme la matière fiscale, l'énonciation du litige constitue une première étape ne pouvant être franchie qu'à certaines conditions. Entre le sentiment d'avoir été lésé dans ses intérêts et le dépôt d'une réclamation contentieuse en bonne et due forme, il existe tout un processus social de codification supposant certaines dispositions de la part de celui qui en est le sujet, pour qu'il passe de la formation du contentieux à sa formulation, et de sa formulation à sa formalisation. De ce point de vue, le devenir de chaque litige est fortement conditionné par le type d'impôt concerné mais aussi par les propriétés sociales des contribuables qui sont à l'origine de la contestation.

L'enquête menée dans les centres des impôts de Seine-Saint-Denis a permis de montrer qu'une part importante des populations nouvellement sous l'emprise de l'administration fiscale se trouve confrontée à une double barrière, à la fois celle de la langue française et celle du langage bureaucratique. Certains ne savent ni lire, ni écrire et n'ont pas d'autre choix que de se déplacer pour répondre à des demandes qu'ils ne sont pas en mesure de décoder :

Dans le box de réception se présente un homme d'une soixantaine d'années, le teint halé. Après avoir dit bonjour (avec un fort accent), il tend sa carte d'identité et une enveloppe contenant une demande de copie de l'avis de Taxe d'Habitation 2006. L'agent consulte son ordinateur puis part chercher l'attestation imprimée dans le bureau d'à côté. L'échange a été bref et sans dialogue. Une fois le contribuable parti, l'agent se tourne vers moi : « le plus dur ici, c'est de comprendre ce que la personne veut. Là, c'était bien car il avait un papier et il n'y avait qu'à lire. ».

Journal de terrain d'Eric Bugé, Seine-Saint-Denis, mars 2007

Au centre des impôts d'Aubervilliers, les interactions de guichet peuvent ainsi se limiter à des échanges infra-linguistiques : le contribuable tend à l'agent tantôt une lettre explicative, tantôt une liasse de documents, lui laissant le soin de choisir « le papier qu'il faut » ; d'autres viennent munis d'un téléphone portable et passent le combiné à l'agent pour

¹⁹⁹E. Blankenburg, E., « La mobilisation du droit (...) », *Art. cit.*, p. 692.

qu'il puisse s'expliquer avec un parent ou une connaissance maîtrisant le français. Dans pareil cas, cette forme de délégation rend improbable la possibilité qu'un litige puisse aboutir au dépôt d'une réclamation contentieuse.

Pour les contribuables qui ne sont pas gênés par la barrière de la langue, la défiance vis-à-vis de l'écrit les incite également à se déplacer car c'est le seul moyen de trouver un interlocuteur qui puisse les aider à comprendre la technicité du langage fiscal :

Cartonnière dans une usine de Montreuil, Francine F. est venue au centre des impôts pour protester contre l'augmentation de 300 euros de sa taxe d'habitation, alors qu'elle ne gagne « qu'un petit Smic ». Écartant d'emblée l'idée de déposer une réclamation ou de faire un recours, elle a bon espoir de « régulariser » sa situation et se dit persuadée qu'avec l'ardeur qu'elle déploie à revenir plusieurs fois pour apporter les pièces demandées, l'administration constatera sa bonne foi et lui donnera raison.

(Entretien réalisé par Edith Boursange, Montreuil -questionnaire n° 28)

Pour les contribuables faiblement dotés culturellement et scolairement, la contestation de l'impôt ne repose pas sur la contestation d'une règle de droit mais plutôt sur un sentiment d'injustice renforcé par la conviction d'agir « de bonne foi ». Face à ces raisonnements profanes très éloignés des normes d'application de la loi fiscale, les agents de l'administration peuvent réagir très différemment d'un centre à l'autre, et surtout d'un tissu fiscal à l'autre. Ainsi, dans un secteur comme celui du Raincy, lorsqu'un contribuable se présente pour demander des explications au sujet du fait qu'il vient de recevoir une « deuxième taxe d'habitation », l'agent lui répond qu'il s'agit d'« un rôle supplémentaire au rôle d'origine », ce qui conforte l'usager dans l'idée que le langage fiscal est totalement hermétique.

Face à un agent qui mobilise, sans toujours en avoir conscience, les catégories de l'entendement du raisonnement fiscal, il existe de très grandes disparités dans la capacité des contribuables à formuler précisément la raison du litige. Bien souvent, le mécontentement résulte d'un raisonnement comparatif, soit par rapport à l'année précédente, soit par rapport à un voisin perçu comme étant dans une situation équivalente mais assujéti à un impôt d'un montant moindre. Dès lors, le contribuable peut remettre en cause l'imposition de différentes façons : soit il en conteste le fondement (réclamation contentieuse), soit il sollicite la bienveillance de l'administration en raison de sa situation sociale (demande gracieuse), soit il opte pour un échelonnement du règlement mais dans ce dernier cas, il est renvoyé vers la Trésorerie. L'avis d'imposition reçu au domicile apparaît aux ménages modestes comme une « facture supplémentaire » et ils sont très rares à faire la distinction entre le service d'assiette

chargé de calculer l'impôt et la Trésorerie générale chargée d'encaisser les sommes dues²⁰⁰. On retrouve d'ailleurs cette confusion chez les contribuables disposant d'un niveau de diplôme plus élevé. En cas de proposition de rectification, beaucoup se prévalent de leur « bonne foi » et demandent à ce titre à être dispensés des pénalités mais aussi des intérêts de retard, alors que ceux-ci s'appliquent indépendamment de toute appréciation portée sur le civisme fiscal. D'une façon générale, lorsque le contribuable se rend au guichet pour protester contre le montant élevé d'un impôt ou d'une sanction, il n'est bien souvent pas en mesure de distinguer l'une ou l'autre des possibilités évoquées plus haut : il se contente de signifier à l'agent qui le reçoit qu'il ne peut pas payer. C'est au terme d'un échange avec l'agent ou le contrôleur que la demande ou le litige sera reformulé en termes adéquats.

Dans les secteurs très défavorisés, la plupart des plaintes des contribuables (environ les trois quarts des requérants interrogés à Montreuil) ne donnent pas lieu à l'enregistrement d'une réclamation, soit parce qu'il leur manque des documents, soit parce que l'agent parvient à convaincre l'usager que sa plainte est illégitime, soit parce que celle-ci est reformulée en demande gracieuse, soit parce que le contribuable est orienté vers l'administration du Trésor. Pour beaucoup de ménages issus de catégories populaires, les deux seuls moyens qu'ils envisagent pour échapper à l'impôt sont l'échelonnement de la dette fiscale ou la demande gracieuse. Dans un secteur plutôt favorisé comme celui du Raincy, la part des réclamations enregistrées est proportionnellement plus importante. L'étude d'un échantillon de lettres envoyées au centre du Raincy montre que les réclamations contentieuses rédigées dans un style clair et identifiant un point de droit émanent majoritairement de contribuables aisés contestant leur imposition sur le revenu²⁰¹. La plupart des autres réclamations s'apparentent davantage à des suppliques mais elles sont enregistrées au même titre que les plaintes formulées en bonne et due forme.

B. La réclamation

La probabilité qu'un litige se transforme en réclamation dépend essentiellement de la persévérance et de la détermination du contribuable mécontent car les agents des impôts ne s'opposent jamais au dépôt d'une réclamation. Comme on l'a vu précédemment, il s'agit dans plus de 90 % des cas d'erreurs de fait que l'administration fiscale corrige dès le premier

²⁰⁰ Le principe de séparation entre les services chargés de contrôler l'assiette de l'impôt (la Direction générale des impôts) et ceux chargés de le recouvrer (la Direction générale de la comptabilité publique) est pourtant très ancien et trouve son origine dans l'organisation de la collecte sous l'Ancien Régime.

²⁰¹ L'étude des réclamations reçues par le centre du Raincy a été menée par Charles Fondrevelle et a porté sur les années 2001 et 2007.

contact (changement de situation familiale, adresse inexacte ou erreur sur l'identité du contribuable). Pour les autres réclamations contentieuses qui renvoient à un litige susceptible d'être porté jusqu'au tribunal administratif, les conditions d'instruction des réclamations varient selon le type d'impôt car les enjeux de la contestation sont très différents.

1. La taxe d'habitation

La taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle sont sans doute les deux impôts qui proportionnellement à ce qu'ils représentent, génèrent le plus grand nombre de réclamations contentieuses (voir graphique 1). Les raisons en sont multiples et tiennent bien souvent à des erreurs de fait mais si l'on écarte ces contestations auxquelles les agents donnent droit très rapidement, on trouve de nombreux cas où l'action contentieuse traduit une forme de résistance à ces deux impôts très mal acceptés par les ménages à faibles revenus.

Une part importante des réclamations relatives à la fiscalité locale concerne des contribuables de condition modeste qui se plaignent du caractère disproportionné de cet impôt compte tenu de leur niveau de vie et de leurs conditions d'habitation, *a fortiori* lorsqu'ils ont subi une baisse de revenu qui n'a pas été prise en compte :

Michel P. se présente au centre d'Aubervilliers pour contester la surface mentionnée par son propriétaire sur sa taxe d'habitation (33 m² au lieu de 9 m² en réalité). Ce mécanicien à la retraite a eu l'idée de venir réclamer en discutant avec ses voisins grâce à qui il s'est rendu compte qu'il payait trop : « je trouve bizarre de payer 200 euros de taxe d'habitation pour 9 m² alors que mes revenus ont baissé et que je dépasse le plafond de seulement 10 euros ». Il parvient à déposer sa réclamation mais n'ira pas plus loin en cas de refus car « ce n'est pas la faute des impôts ».

Extrait du journal de terrain d'Eric Bugé, Aubervilliers, le 7 décembre 2006

Dans les représentations communes, la légitimité de l'impôt demeure associée à sa progressivité en fonction des revenus et du patrimoine et c'est sans doute pour cette raison que la taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle suscitent tant de résistance. A la différence de la fiscalité indirecte qui, à l'instar de la TVA, ne peut donner lieu à aucune contestation, ces impôts rendent explicites la somme que chacun doit payer et donnent lieu à de possibles comparaisons selon les ressources des uns et des autres. Dans les quartiers défavorisés, nombreux sont les contribuables qui ne comprennent pas pourquoi ils sont soumis à la fiscalité locale alors qu'ils ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu. L'autre motif d'incompréhension et de litiges concerne l'augmentation de la taxe d'habitation et les contestations sont d'autant plus virulentes que les contribuables n'ont aucune idée des prestations et des investissements qu'elle recouvre : « 200 euros d'augmentation pour ramasser les ordures ménagères, c'est quand même cher payé » s'exclame par exemple cette

contribuable montreuilloise au guichet alors que la hausse qu'elle évoque couvre bien d'autres dépenses. Dans ce genre de cas, l'agent renvoie le réclamant à l'échelon politique mais le contribuable n'a pas véritablement les moyens d'identifier qui, de la commune du département ou de la région, est véritablement à l'origine de l'augmentation.

Un autre motif important de contestation concerne les abattements, dégrèvements et exonérations dont peuvent bénéficier certains contribuables à faibles revenus.

De nationalité algérienne et résidant à Montreuil, Bertha A est employée (en fait, elle détient 2 CDD, un travail de jour à Neuilly, et un poste d'aide-soignante le soir) et elle a pris sa journée pour se rendre (pour la première fois) au centre des impôts. Âgée de 40 ans, elle habite avec ses trois enfants dont un fils de 24 ans qui touche un salaire mais qui ne lui verse rien. Elle est venue pour contester sa taxe d'habitation qui s'élève à 841 € car elle n'utilise que son propre salaire pour entretenir le ménage (le salaire de son fils doit servir à épargner pour son éventuel mariage). Apprenant que sa réclamation est rejetée, elle affirme son « *mécontentement vis-à-vis du gouvernement* » et de ceux qui « *taxent les travailleurs* » mais se déclare résignée à payer et n'engagera pas de nouveau recours.

Entretien en arabe réalisé par Kahina Selmouni à Montreuil le 6 novembre 2006

Lorsqu'il met en cause les revenus d'activité des enfants du ménage, le contentieux relatif à la taxe d'habitation conduit le requérant à faire état des relations d'argent au sein de la famille et des contributions de chacun aux charges du foyer. Plus généralement, une source importante de contestations réside dans les implications en matière fiscale que peuvent avoir certains changements de situation et dont les contribuables n'ont pas conscience. Un ménage peut ainsi bénéficier d'une réduction pendant une ou plusieurs années et perdre cet avantage, sans avoir pu anticiper les raisons d'une telle évolution. Dans certains cas, les parents découvrent à la faveur d'une réclamation et d'une visite au centre des impôts que leur enfant travaille et qu'il ne leur avait jamais avoué. Dans le département du Nord, une part importante des réclamations contentieuses en matière de taxe d'habitation sont relatives aux charges de familles : les personnes qui habitent dans des logements sociaux de taille équivalente, dans un même quartier, ne comprennent absolument pas pourquoi certains sont dispensés de taxe d'habitation alors que d'autres, ayant le même niveau de revenu, doivent s'y soumettre. Les agents de l'administration fiscale ont d'ailleurs parfois du mal à justifier certaines différences de traitement : les bénéficiaires du RMI sont par exemple exonérés de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle (depuis la loi de finance de 2005), alors que les chômeurs indemnisés par l'Allocation de solidarité spécifique qui disposent d'un montant à peine plus élevé, ne bénéficient pas de cette dispense. Plus généralement, les bénéficiaires d'exonérations ou d'abattements ont très rarement conscience qu'en partageant leur logement avec des contribuables qui perçoivent des revenus, mêmes modestes, ils perdent tout droit à ces

avantages. Ceux qui sont pénalisés par ces différences de traitement en retirent un sentiment d'injustice mais ils n'arrivent pas à le formuler en termes recevables par l'administration et ne parviennent pas non plus à identifier les acteurs à qui ils pourraient en imputer la responsabilité :

Jean-Claude, peintre au chômage de 57 ans et résidant à Montreuil, touche l'Allocation spécifique de solidarité de 400 € et est venu le 6 novembre 2006 demander l'exonération d'une taxe d'habitation de 321 €. La conseillère lui remet une fiche de visite et lui propose de « monter un dossier gracieux » mais il anticipe un refus car les délais sont trop courts (il doit payer avant le 15 novembre) et sa demande avait déjà été rejetée en 2005. Il est venu pour faire valoir ses droits, se déclare « très en colère contre l'euro et le gouvernement » mais ne pense pas qu'il ira plus loin.

(Observation de Kahina Selmouni au centre de Montreuil le 6 novembre 2006)

Dans le cas présent, la conviction que le pouvoir de décision revient à des instances lointaines et inaccessibles (comme le « gouvernement », « l'euro »), renforce le contribuable dans sa conviction qu'il n'a aucune chance de voir sa réclamation aboutir. Là encore, le sentiment d'injustice associé à la taxe d'habitation excède largement le nombre de réclamations dûment enregistrées par l'administration fiscale. La complexité des conditions d'exonération à la taxe d'habitation est à la fois une source de mécontentements et un obstacle important pour déposer une réclamation fondée juridiquement. La transformation d'un mécontentement en réclamation suppose une certaine familiarité avec la logique scripturale qui ne se retrouve que chez certaines catégories de contribuables comme par exemple les étudiants. Ils sont à l'origine d'un grand nombre de contentieux, en particulier au centre de Lille-Ouest dont le secteur d'intervention recoupe celui de beaucoup d'établissements universitaires. La première raison tient au fait que ceux qui sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents ne bénéficient d'aucun dégrèvement lorsque ceux-ci sont imposables. Ainsi, cette étudiante en droit rencontrée trouve « excessif » de devoir payer 742 euros de taxe d'habitation et ne se satisfait pas d'un dégrèvement de 20 %. De plus, en cas de cohabitation, la présence dans le logement d'un colocataire rattaché au foyer fiscal de ses parents peut faire perdre aux autres habitants du logement le bénéfice d'un abattement total ou partiel. Il en résulte des conflits d'intérêts relativement explosifs qui supposent une redéfinition des charges et des contributions de chaque colocataire en fonction des règles d'imposition prévues par la législation fiscale.

Dans tous ces cas de réclamations relatives à la taxe d'habitation, il s'agit le plus souvent de personnes ou de ménages modestes qui ne sont pas en mesure de formuler juridiquement leur litige. Dès lors, l'absence d'intermédiaires du droit rend très improbable la

possibilité que ces litiges parviennent jusqu'au tribunal administratif. En effet, pour les accompagner dans leurs démarches, ces usagers mécontents ont pour principal interlocuteur les agents des impôts, ou alors parfois des assistantes sociales. Les représentants de l'administration fiscale sont peu enclins à les inciter à porter leur litige devant le tribunal administratif et il en est de même des travailleurs sociaux. Ceux-ci étant contraints de trouver des solutions qui impliquent d'autres partenaires institutionnels, ils s'identifient davantage à une culture professionnelle de la conciliation - plutôt que du litige - avec les administrations auxquelles ils s'adressent ; de plus, ils n'ont pas nécessairement les compétences pour reformuler une plainte en termes juridiques. Lorsqu'ils sont confrontés à une situation qu'ils estiment inextricable ou injuste, ils privilégient donc la demande gracieuse et n'orientent que très exceptionnellement les familles dont ils ont la charge vers une procédure contentieuse dont ils ne maîtrisent pas les codes et les formalités.

2. La redevance audiovisuelle

Les litiges relatifs à la redevance audiovisuelle sont comparables en bien des points à ceux décrits précédemment pour la taxe d'habitation : les sommes exigées sont moindres mais les contribuables concernés ont les mêmes caractéristiques sociales et confondent bien souvent les deux impôts qui figurent désormais sur le même rôle.

Un premier type de litige, très conjoncturel, découle directement de la réforme entrée en vigueur en 2005 prévoyant l'alignement des conditions de recouvrement de la redevance audiovisuelle sur celles de la taxe d'habitation. La modification de la date de paiement de la redevance audiovisuelle, calée désormais sur l'année civile, a fait naître un soupçon de double imposition qui a été fortement relayé par des associations dans les revues spécialisées et sur certains sites internet. L'argumentaire mis en ligne le 25 octobre 2005 par la Confédération nationale du logement (CNL) en est un exemple parmi beaucoup d'autres :

Redevance télévision : Un double paiement déguisé

Une fois de plus, l'utilisateur est doublement taxé par le nouveau mode de perception de la redevance audiovisuelle : à partir de cette année la redevance télé est payée en même temps que la taxe d'habitation. Celle-ci étant payable pour la période du 1er janvier au 31 décembre, il y a tout lieu de penser que la redevance est payable pour la même période et cela d'autant que la période de paiement ne figure pas sur l'avis d'imposition.

D'une part, l'article 1605 du code général des impôts précise qu'elle est due par toute personne détenant un appareil récepteur de télévision au 1er janvier de l'année au cours de laquelle la redevance est due et d'autre part, il est dit que cette redevance est payable d'avance et pour une période d'un an à compter de la date anniversaire du paiement de la période précédente. De qui se moque-t-on ? D'ici un an ou deux qui se souviendra de la période de paiement de 2004 ?

En fait, le procédé consiste pour 2005, à faire payer deux fois certains mois ; en effet, imaginons un locataire qui a payé sa redevance 2004 pour la période du 1er juin 2004 au 31 mai 2005, il ne devrait payer en 2005 que pour la période du 1er juin 2005 au 31 décembre 2005 soit un trop payé de 58 euro.

La CNL invite les usagers à intervenir auprès du service des impôts pour obtenir le remboursement du trop versé éventuel.

A ce type d'argumentaire s'ajoute bien souvent une lettre-type de contestation susceptible de valoir réclamation contentieuse puis en cas de refus comme recours juridique. Il s'agit là d'un contentieux conjoncturel puisque l'argument de « double imposition » ne concerne que la période de transition d'un mode de recouvrement à l'autre : celui-ci a néanmoins beaucoup pesé dans l'évolution des réclamations et des recours enregistrés : pour la seule année 2005, on a enregistré 674 053 réclamations relatives à la redevance audiovisuelle. Le caractère « standard » de l'argumentation juridique, mobilisable par tous les contribuables quelle que soit leur situation et la très large diffusion de lettre-type ont sans aucun doute contribué à augmenter considérablement le nombre de réclamations relatives à la redevance audiovisuelle. Au-delà de ce type de contentieux conjoncturel destiné à s'estomper progressivement, la redevance audiovisuelle donne également lieu à des litiges récurrents qui émanent de contribuables qui estiment pouvoir en être dispensés, soit parce que leur situation est comparable à celle d'un voisin qui bénéficie d'une exonération, soit parce qu'ils estiment remplir les conditions prévues par les textes. En effet, les motifs de dégrèvement à la taxe d'habitation et les motifs d'exonération à la redevance sous sa forme précédente sont proches mais pas identiques et ce hiatus est source d'un grand nombre de réclamations, en particulier émanant de personnes âgées ou invalides de condition modeste²⁰². De plus, sur un grand nombre de sites Internet, on trouve des modèles de lettres de réclamation contentieuse qui sont utilisables sans qu'il soit toujours précisé les conditions à remplir pour bénéficier d'une exonération de redevance.

En plus de ces contestations inspirées de modèles préétablis, beaucoup de litiges résultent du fait de la présence d'une personne supplémentaire dans l'appartement qui peut dans certains cas faire perdre le droit à l'abattement.

Âgée de 65 ans et vivant avec 500 euros par mois, Madame Fettouche pense qu'elle devrait être exonérée de la redevance audiovisuelle et elle ne parvient pas à comprendre pourquoi, la présence de son fils Rmiste à son foyer a pour conséquence de la priver d'un dégrèvement. Suite au rejet de sa

²⁰² En principe, la réforme de 2005 maintenait pour les foyers exonérés de redevance en 2004 le bénéfice de l'exonération de redevance jusqu'en 2007, au titre des droits acquis mais en pratique, beaucoup de contribuables ont obtenu cette faveur après avoir déposé une réclamation.

réclamation, elle s'en retourne résignée ne sachant pas comment s'acquitter de cette somme et ne sachant pas comment la contester.

(Entretien réalisé par Edith Boursange, Montreuil-questionnaire n° 41)

Ce type de litige, qui tient en grande partie à l'opacité des conditions susceptibles de faire perdre un abattement, est à l'origine d'un grand nombre de réclamations contentieuses, tant en matière de taxe d'habitation que de redevance audiovisuelle.

Une autre part significative des réclamations contentieuses provient des déclarations de non possession de poste de télévision. En Seine-Saint-Denis, un nombre important de contribuables se présentent au centre des impôts et déclarent ne pas détenir de télévision (le plus souvent, ils le font après avoir reçu l'avis d'échéance de 116 euros car ils n'ont pas coché la bonne case sur l'avis d'imposition de l'impôt sur le revenu). La plupart des agents sont convaincus que ces réclamations sont frauduleuses mais ils ne l'évoquent jamais en présence des usagers : ils se contentent d'enregistrer la réclamation en rappelant l'existence de contrôles et le montant des pénalités en cas de fausse déclaration. Dans les discussions internes aux services, on perçoit une grande exaspération de la part d'agents qui se sentent floués par ces petites fraudes quotidiennes. Pourtant, au-delà de la condamnation morale qu'elles suscitent chez les agents, on peut considérer cette pratique comme une forme profane de résistances à l'impôt. A la différence d'une réclamation contentieuse écrite en bonne et due forme, elle ne requiert aucune compétence juridique ou fiscale et se présente donc comme plus accessible : une simple déclaration sur l'honneur sur papier blanc permet à ces contribuables d'éviter de payer les 116 €, alors que toutes les réclamations portant sur d'autres impôts supposent des compétences spécifiques qui apparaissent hors de portée. Ainsi Assia, une commerçante de nationalité algérienne résidant à Montreuil, est venue déposer une réclamation au sujet de la redevance audiovisuelle qu'elle doit acquitter alors qu'elle dit avoir coché la case de non détention de poste. Après discussion avec le conseiller, elle engage une conversation en arabe avec Kahina Selmouni et lui avoue qu'elle a bien un poste chez elle, mais ne fonctionnant plus. A une question sur l'éventualité d'un contrôle, elle répond : « *si entre-temps j'achète un poste ou si le poste marche à nouveau, je leur dirai, tant pis pour vous, vous n'aviez qu'à venir en temps et en heure* »²⁰³. Dans le cas évoqué ici comme dans bien d'autres, la modicité de la somme fait relativiser le délit et la perspective d'un contrôle paraît très hypothétique, même si elle n'est jamais absente.

²⁰³ Entretien en arabe réalisé par Kahina Selmouni le 15 novembre 2006.

3. La Prime pour l'emploi

Le contentieux relatif à la Prime pour l'emploi représente une part très importante des réclamations relatives à l'Impôt sur le revenu (près d'un tiers environ au centre Lille Ouest²⁰⁴). La cause principale (plus de la moitié des dossiers) concerne des divergences entre les déclarations du contribuable et les données transmises à l'administration fiscale par l'employeur sur le statut du travail – à temps plein ou à temps partiel – le nombre d'heures rémunérées et le montant des salaires déclarés. De plus, il arrive souvent que les revenus de remplacement (allocations de chômage) ou des prestations sociales (allocations familiales ou allocations logement) aient été à tort ajoutées aux revenus d'activité. Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2006, l'administration fiscale a systématiquement versé un acompte à tous ceux qui étaient déjà éligibles en 2005 et qui ont accepté de bénéficier de la mensualisation automatique²⁰⁵. De nombreux contribuables non imposables ont ainsi perçu des chèques émanant de l'administration fiscale qui leur a ensuite demandé par courrier de rembourser les sommes indûment distribuées²⁰⁶. Pour beaucoup, le chèque qui leur a été remis s'apparentait à une aide de l'Etat et la perspective de devoir le rembourser est apparue à la fois incompréhensible et injuste. Selon les cas, leurs protestations ont pu déboucher sur l'enregistrement de réclamations contentieuses ou se traduire par des demandes gracieuses, en particulier pour ceux qui étaient dans une situation plus défavorable que l'année précédente (en cas de retour au chômage par exemple).

4. Les traitements et salaires

Le contentieux relatif à des erreurs portant sur les traitements, salaires et pensions représente également une part significative des réclamations contentieuses (18 % au centre de Lille Ouest), en particulier depuis la mise en place de la déclaration préremplie. En Seine-Saint-Denis, il n'est pas rare que des contribuables contestent les montants déclarés par certaines entreprises aux impôts. Dans ce cas, il leur est demandé de revenir avec des attestations signées par les employeurs, faute de quoi la réclamation n'est pas enregistrée. Lorsqu'il s'agit d'étrangers, les agents attribuent ces discordances à des prêts de carte de séjour ou à des usurpations d'identité, sans que ces présomptions de fraude puissent être vérifiées. Pour les catégories de contribuables disposant d'un certain niveau de salaire, les

²⁰⁴ Cf. Marie-France Berghe, « les causes du contentieux IR à l'IAD de Lille Ouest », Direction des services fiscaux de Nord Lille, décembre 2006.

²⁰⁵ Il fallait cocher une case spécifique pour ne pas en bénéficier et rares ont été les contribuables à faire ce choix.

²⁰⁶ A la Direction des Services Fiscaux de Seine-Saint-Denis, il a fallu avoir recours à des vacataires pour envoyer les 53 000 lettres rectificatives.

litiges concernent davantage des frais réels omis, des salaires perçus à l'étranger qui ne devaient pas être pris en compte, des montants de pension alimentaire erronés ou des erreurs imputables à des changements de situation matrimoniale (mariage, divorce ou remise en cause d'un Pacs contracté moins d'un an auparavant).

Ainsi par exemple, Mme F., enseignante, se présente au CDI de Lille-ouest avec une proposition de rectification pour les revenus qu'elle a déclarés en 2004. En effet, suite à une longue maladie qui n'a pas été prise en compte par le service du rectorat, elle a bénéficié en 2003 d'un trop-perçu qu'elle a dû rembourser en 2004 mais elle n'a pas déclaré cette somme au moment où elle l'a perçue, ce qui lui vaut une proposition de rectification. Elle dépose donc une réclamation suite à la proposition de rectification que son erreur a engendrée et le contrôleur, au terme de l'entretien, accepte les explications qu'elle fournit, corrige l'imposition et abandonne les pénalités qui lui avaient été infligées dans un premier temps.

(Journal de terrain d'Alexis Spire, Lille, 3 avril 2007)

Le raisonnement fiscal suppose une faculté d'abstraction et une capacité à distinguer différentes temporalités, celle durant laquelle l'argent a été perçu et celle durant laquelle il a été effectivement imposé ; cette double dimension de la temporalité fiscale engendre nombre d'incompréhensions, y compris pour des populations relativement dotées en capital scolaire (à l'instar de l'enseignante évoquée précédemment). Enfin, le remboursement d'indemnités journalières peut également être source de litiges, comme dans ce cas :

Chef de chantier à Gagny, Paulo M. a été hospitalisé durant l'année 2005 et a donc bénéficié d'indemnités journalières que lui a versées son entreprise (il est convenu dans cette PME de 80 salariés du bâtiment que l'encadrement bénéficie d'un maintien de salaire tandis que les ouvriers sont payés par la Sécurité sociale). Suite à une proposition de rectification où l'agent lui reprochait de n'avoir pas mentionné sur sa déclaration de revenus les indemnités journalières qu'il avait perçues (il s'agissait d'un montant de 2 863 euros, soit 561 euros de droits dus à l'administration fiscale), il vient au centre du Raincy pour déposer une réclamation. Il est reçu par un agent qui lui explique qu'en cas de subrogation, « les indemnités doivent être rajoutées au net de l'employeur ». Paulo M. a apporté avec lui tous ses bulletins de salaire pour prouver ce qu'il avance, à savoir que ces indemnités sont comprises dans le montant de salaire net qu'il a déjà déclaré. L'agent enregistre la réclamation et lui précise qu'il va étudier tous les bulletins. Quelques jours plus tard, il lui est notifié qu'il bénéficie d'un « dégrèvement » pour les sommes indûment réclamées par l'administration fiscale.

Journal de terrain d'Alexis Spire, Le Raincy, le 19 février 2007

Le mécanisme de la subrogation, qui permet à l'employeur de percevoir directement, à la place du salarié, les indemnités journalières versées par la Sécurité sociale pendant l'arrêt de travail, peut induire des discordances : l'employeur n'étant pas tenu de déclarer s'il a touché ou non les dites indemnités de la Sécurité sociale, l'administration fiscale n'a aucun moyen de savoir si celles-ci ont été intégrées au salaire annuel ou si elles ont été perçues séparément. En cas de non concordance, il est beaucoup plus facile et rapide pour les agents des impôts de formuler une proposition de rectification au salarié plutôt que d'engager une

vérification de comptabilité auprès de l'entreprise concernée. Une fois le contrôle sur pièces établi, c'est au salarié de prouver qu'il n'a pas touché les sommes en produisant par exemple ses bulletins de salaire. Dans la plupart des cas, ce genre de litige débouche sur un dégrèvement, sauf pour ceux qui n'ont pas déposé une réclamation en bonne et due forme soit parce qu'ils n'ont pas reçu l'avertissement de l'administration fiscale, soit parce qu'ils n'ont pas compris ce qui leur était demandé.

5. *Le contentieux relatif aux réductions d'impôt*

Les différentes formes de crédit d'impôt sont également des sources de litiges et donc de réclamations ; elles impliquent des enjeux financiers plus ou moins importants selon les catégories de ménages concernés. La réclamation peut résulter d'une erreur du contribuable lorsque celui-ci a omis de déclarer des sommes versées à des œuvres sociales, des cotisations syndicales ou encore des dépenses engagées pour des travaux d'économie d'énergie. Il peut aussi s'agir de contribuables qui ont commis des erreurs en cochant certaines cases qui impliquent une modification du nombre de parts pour le calcul du revenu fiscal de référence (en faisant varier le nombre d'enfants à charge). L'enregistrement de réclamations relatives aux réductions d'impôts peut aussi résulter d'une erreur imputable à l'administration soit lors de la saisie, soit parce qu'il n'a pas été tenu compte d'un changement de situation (divorce ou déménagement par exemple). Dans tous ces cas, le litige dépasse rarement le stade de la réclamation contentieuse car l'administration fait droit au requérant lorsque celui-ci apporte la preuve qu'il peut bénéficier de la réduction qu'il demande. En revanche, lorsque l'objet du litige renvoie à un mode de catégorisation susceptible d'être contesté comme par exemple le taux d'invalidité pour une personne infirme, le requérant peut être amené à porter le litige devant le tribunal administratif.

Dans l'ensemble, le stade de la réclamation joue le rôle d'un puissant filtre dans le processus susceptible de conduire du litige au recours juridique. Beaucoup de contribuables renoncent à poursuivre le litige, même lorsqu'il sont convaincus que le rejet de leur réclamation est « injuste ». Ce mécanisme d'autocensure s'explique d'abord en raison de la peur que suscite l'administration fiscale (« *c'est l'Etat, ils ont tous les droits* »). Ainsi, Nabila, une Algérienne de 40 ans, résidant à Montreuil et venue pour contester la redevance audiovisuelle, reconnaît qu'elle n'ira pas au-delà de la réclamation : « *on ne plaigne pas avec le Trésor public* ». D'autres se plient aux décisions prises par l'administration fiscale car ils sont persuadés que le rejet de leur réclamation en première instance rend inutile tout nouveau recours soit parce qu'ils considèrent l'administration omnisciente (« *les impôts se trompent rarement* »), soit parce qu'ils conçoivent le maintien d'une contestation comme une

transgression de la loi (« *Moi, je fais ce qu'on m'a demandé de faire hein : c'est une question de loi ! Il manquerait plus que je ne fasse pas ce que me dit la loi tiens !* »). A cet égard, la saisine du conciliateur demeure assez minoritaire, même si le nombre de demandes enregistrées ne cesse de croître.

C. La conciliation

Lorsque la réclamation a été rejetée par le centre des impôts, le contribuable peut donc renoncer à sa requête ou continuer à contester la décision de plusieurs façons. Il faut tout d'abord souligner que les comportements violents et agressifs à l'égard des agents n'ont pas totalement disparu : dans un département comme la Seine-Saint-Denis, certains usagers considèrent l'affrontement physique comme le seul moyen de faire valoir leurs droits face à l'administration fiscale. Ainsi à Aubervilliers par exemple, la directrice du centre a dû faire appel à la police pour venir à bout d'un contribuable qui criait et qui refusait de partir car sa réclamation contentieuse avait été rejetée. Mais la plupart du temps, la contestation de la décision prend plutôt une forme verbale et c'est à partir de cet échange que peut débiter une nouvelle phase de conciliation. Lorsque l'interaction n'a pu déboucher sur un accord entre les deux parties, le critère qui distingue les contribuables qui décident de poursuivre leur requête (devant le conciliateur et/ ou le tribunal administratif) et ceux qui y renoncent tient en grande partie aux expériences bureaucratiques antérieures, soit auprès de l'administration fiscale, soit auprès d'autres administrations sociales. En effet, c'est la conviction que l'administration est faillible qui conduit le contribuable à se sentir légitime à persévérer dans sa contestation de l'impôt qui lui est exigé.

Depuis juin 2004, l'administration fiscale a mis en place un conciliateur départemental dont le rôle est de trouver une solution équitable à des conflits qui n'ont pu être résolus au stade de la réclamation. Auparavant, chaque décision de rejet était accompagnée de la mention « *vous pouvez contester cette décision devant le Tribunal administratif* », tandis que désormais, cette phrase est accompagnée d'une autre proposition : « *si vous le souhaitez, vous pourrez obtenir des précisions sur cette décision auprès de l'agent chargé de votre dossier dont les coordonnées figurent ci-dessus, ou bien contacter le conciliateur fiscal* ». La présence systématique de cette mention sur les décisions de rejet a beaucoup contribué à l'augmentation des requêtes auprès des conciliateurs départementaux²⁰⁷. La comparaison du nombre de saisines du conciliateur et du médiateur du ministère de l'économie et des

Finances en est une illustration. Entre 2005 et 2006, le nombre de demandes adressées au conciliateur a augmenté de 20 % passant de 66 358 à 79 435, alors que celles enregistrées par le médiateur du ministère de l'Economie et des Finances, dont l'existence est plus ancienne, ont plutôt baissé (de 2 891 à 2 793). L'écart ainsi constaté entre ces deux instances de conciliation tient en grande partie au fait que la première est mentionnée sur les décisions de rejet et pas la seconde. Les contribuables qui ne se satisfont pas des réponses de l'administration fiscale ont donc beaucoup plus de chances d'adresser leur requête au conciliateur fiscal, d'autant que celui-ci se présente comme une instance indépendante et impartiale. En réalité, il s'agit davantage d'un réexamen par d'autres agents de l'administration fiscale puisque tous les dossiers adressés au conciliateur sont transmis à des agents du service juridique de la Direction des services fiscaux qui prennent leur décision à partir du rapport que leur transmet le centre des impôts. L'observation menée dans les départements du Nord et de Seine-Saint-Denis montre que les chefs de service tiennent beaucoup à entretenir cette image d'un conciliateur neutre et indépendant dont la hauteur de vue favoriserait la position d'arbitre. La première année, l'action du conciliateur a profité à environ un tiers des contribuables ayant déposé une demande mais l'année suivante, cette proportion est passée à un quart, sans doute en raison de l'augmentation du nombre de saisines : le taux de réponses partiellement ou totalement favorables à l'utilisateur est passé de 37,5 % en 2005 à 26,7 % en 2006²⁰⁸.

L'existence de cette nouvelle instance de conciliation incite également à se demander dans quelle mesure le succès grandissant qu'elle rencontre auprès des usagers mécontents des décisions de l'administration fiscale, a permis de réduire le nombre de recours déposés au tribunal administratif. Cette hypothèse semble d'autant plus fondée que depuis deux ans, le nombre de recours juridictionnels en matière fiscale a baissé de 21 %, passant de 23 523 en 2005 à 18 570 en 2006. Dès lors, il pourrait être tentant d'établir une relation d'équivalence entre cette évolution et le taux d'augmentation du nombre de saisines du conciliateur. La nature des demandes adressées à ces deux instances de recours n'est pas cependant pas strictement équivalente. En effet, une part importante des dossiers instruits par le conciliateur relève de demandes gracieuses qui ne sont pas de la compétence du tribunal administratif. En 2006, près de 40 % des demandes adressées au conciliateur étaient de nature gracieuse tandis

²⁰⁷ En pratique, on trouve cependant encore quelques décisions de rejet qui ne mentionnent pas la possibilité de saisir le conciliateur car le contrôleur utilise une lettre-type antérieure à 2004.

²⁰⁸ cf. Annexe 7 et 8 du *Bilan d'activité des conciliateurs fiscaux départementaux*, Direction générale des impôts, 2006.

que le contentieux ne concernait que 21,8 % des dossiers, le reste se répartissant entre des demandes de délais de paiement (10,5 %) et des demandes relatives à des contrôles sur pièces en cours (10,2 %) ²⁰⁹. Néanmoins, la très grande majorité des contribuables ne maîtrisent pas cette distinction entre demande gracieuse et contentieuse et formulent des requêtes comportant des arguments empruntés à ces deux types de registre. Pour évaluer les relations entre ces deux instances de recours, il faut donc connaître plus précisément ce que recouvrent ces demandes. A partir d'une base de données de tous les dossiers instruits par le conciliateur de Seine-Saint-Denis entre janvier 2005 et avril 2007, on peut dégager les caractéristiques principales des plaignants qui s'adressent à cette instance. Tout d'abord, il s'agit en très grande majorité (à plus de 92 %) de particuliers, assez rarement d'entreprises (7 %) et très exceptionnellement d'associations (1%). Dans les dossiers transmis au conciliateur (tout comme pour ceux enregistrés au tribunal administratif), la profession du requérant n'est jamais mentionnée, ce qui rend plus difficile une analyse sociologique des populations qui se saisissent de ces différents recours. La répartition par impôt et par type de requête permet néanmoins d'en savoir davantage sur le profil des demandeurs (le tableau 2 laisse d'ailleurs penser que cette répartition est assez semblable en Seine-Saint-Denis et sur l'ensemble de la France).

Tableau n°2 : Dossiers de particuliers transmis au conciliateur de Seine-Saint-Denis

	Effectifs	Proportion
Impôt sur le revenu	2 431	52,5%
Taxe d'habitation	1 415	30,6%
Taxe foncière	422	9,1%
Redevance audiovisuelle	112	2,4%
Taxe professionnelle	65	1,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	58	1,3%
Droit de mutation	47	1,0%
Divers*	45	1,0%
Taxe sur les locaux vacants	33	0,7%
Total des connus	4 628	100%
Code inconnu	479**	
Total	5 107	

*Amendes fiscales, autres impôts directs, impôt de solidarité sur la fortune et plus-values immobilières.

**Il s'agit de dossiers mal enregistrés dans l'application Erica et donc exclus de la présente analyse.

²⁰⁹ Cf. Annexe 2 du *Bilan d'activité des conciliateurs fiscaux départementaux*, Direction générale des impôts,

Tout d'abord, les dossiers de particuliers les plus représentés auprès du conciliateur ont trait à l'impôt sur le revenu ; dans cette catégorie, on retrouve bien souvent des contestations liées au versement de pensions alimentaires comme dans le cas ci-dessous :

Originaire de l'ancienne Yougoslavie, Danijela S. réside avec son fils à la Courneuve et a déclaré au titre des revenus 2004 des salaires d'une valeur de 25 590 euros et une pension alimentaire de 3 000 euros. L'administration fiscale lui demande alors le nom et l'adresse du bénéficiaire ainsi que les justificatifs ; comme elle ne répond pas, elle reçoit le 22 juin 2005 une proposition de rectification avec pour conséquence financière, une augmentation des droits de 710 euros et 64 euros d'intérêts de retard. Le 30 juin 2005, elle dépose une réclamation et explique : « mon père était diabétique et pendant la guerre, je n'ai pas pu faire de mandats à cause de la dévaluation galopante et de la corruption ; les sommes d'argent ont été acheminées par des amis ». La lettre s'achève en ces termes : « n'ayant pas eu assez confiance dans le système politique de l'époque et n'ayant envoyé aucune somme d'argent par mandat, je ne peux vous fournir aucun justificatif. Il ne me reste que ma parole et ma loyauté pour vous convaincre ». Le 15 février 2006, sa demande est rejetée par le conciliateur qui confirme la décision prise par le centre des impôts.

Dans cette lettre, la requérante tente de construire un récit cohérent et convaincant qui puisse emporter la décision du conciliateur mais en pareilles circonstances, la logique bureaucratique de la preuve qui se traduit ici par l'exigence de justificatifs, demeure la seule boussole de l'agent, qu'il agisse en première instance ou au nom du conciliateur.

La taxe d'habitation constitue un autre motif fréquent de plainte qui, lorsqu'elle fait suite au rejet d'une réclamation, relève davantage du registre gracieux. Auparavant, certaines de ces requêtes étaient adressées au tribunal administratif qui, en l'absence d'argument juridique, les rejetait ; désormais, celles-ci sont systématiquement adressées au conciliateur, comme dans le cas de ce chômeur non indemnisé :

« J'ai fait une demande de remise gracieuse de ma taxe d'habitation le 23 décembre 2005. Celle-ci m'a été refusée alors que l'année précédente, elle avait été accordée. Or, ma situation n'a pas évolué ; elle est la même que l'année dernière ». A cette demande, le conciliateur répond : « Votre situation ne justifie pas l'octroi d'une telle mesure, dès lors que vous avez perçu des revenus modestes certes, mais réguliers et que vous avez déjà bénéficié à titre exceptionnel d'une modération de votre taxe d'habitation de l'année 2004 d'un montant de 285 euros ».

On tient là un motif fréquent d'incompréhension entre les contribuables et l'administration fiscale : pour certains usagers, le bénéfice d'une mesure gracieuse lors d'une année antérieure constitue un précédent valant comme un droit acquis tandis que pour les agents, elle constitue la marque d'une faveur qui a déjà été octroyée et qui doit rester exceptionnelle. Il en est d'ailleurs de même pour les requêtes relatives à la redevance audiovisuelle. En Seine-Saint-Denis, la part des demandes adressées au conciliateur au sujet de la redevance audiovisuelle est très inférieure à celle enregistrée au niveau national (elle

représente 2,3 % des demandes dans le 93 contre 5,3 % au niveau national). Dans cette matière, il est possible que les agents de réception en centres des impôts jouent un rôle de filtre et parviennent à dissuader certains requérants qui souhaitent déposer une demande de dégrèvement gracieux, sauf dans les cas de requêtes adressées par écrit comme dans le cas ci-dessous retranscrit littéralement :

Monsieur,

Je viens par cette présente vous dire combien j'ai été déçu du refus concernant mon audio visuel. Je suis âgé de 65 ans et je peux vous dire que c'est la première fois depuis mon existence je demande une aide car je n'est pas de gros resourse 1 110 euros par mois avec ma complémentaire en payant 645 euros de loyer, les impôts locaux sans compter gaz électricité le nécessaire de chaque mois il ne reste plus rien. Je vous demande d'avoir l'amabilité de me faire un dégrèvement. Je compte sur votre compréhension dans l'attente recevez monsieur mes salutations distinguées

Mme S.

Dans les dossiers instruits par le conciliateur, on trouve très souvent des plaintes qui se rapprochent comme ici davantage de la supplique que du litige ou de la contestation ; en cas de rejet, ceux-ci poursuivent rarement leur démarche jusqu'au tribunal administratif. Même parmi les requérants dont la réclamation relève du contentieux, beaucoup renoncent à engager un recours auprès du juge, soit parce qu'ils ne se sentent pas compétents pour le faire (« il faut être sûr de son coup pour aller jusqu'au tribunal »), soit parce qu'ils pensent être obligés de prendre un avocat et anticipent des dépenses importantes (« aller au tribunal c'est de l'argent pour quelqu'un qui ne gagne qu'un petit Smic », « la justice, faut la payer ! »). Ainsi cette commerçante explicite les conditions nécessaires selon elle pour saisir la justice :

Pour saisir la justice, il faut d'abord beaucoup de **savoir** en matière juridique, donc il vaut mieux prendre un avocat, et être sûre de l'**issue** vu que du temps et de l'argent sont engagés. C'est seulement que si ces deux conditions sont remplies que je me lancerais dans un recours.

(Entretien réalisé par Edith Boursange, Montreuil -questionnaire n° 45)

Les personnes issues des catégories populaires sont très rarement assistées dans leurs démarches, si ce n'est par des assistantes sociales ou par des écrivains publics qui n'ont aucune compétence spécifique en matière de fiscalité. Dès lors, leur action consiste à rédiger des lettres demandant des dégrèvements à titre gracieux, sans jamais pouvoir rentrer dans le détail ou la technique du raisonnement fiscal. A la question de savoir si elles vont faire un recours juridique en cas de rejet de la réclamation, près d'un quart des personnes venues déposer une réclamation répondent par l'affirmative mais avouent aussi qu'elles ne savent pas comment s'y prendre. Pour beaucoup, la peur d'aller devant le tribunal finit souvent par

l'emporter et même lorsque certains le saisissent pour se plaindre, ils se rendent aux convocations en étant persuadés que ce sont eux qui sont en cause car ils ont refusé de se soumettre à l'impôt.

Comme on l'a vu précédemment, la présente étude ne porte que sur les particuliers mais un rapide examen des dossiers déposés par des personnes morales permet d'esquisser des comparaisons entre les deux types de demandes.

Tableau n°3 : Dossiers des personnes morales instruits par le conciliateur de Seine-Saint-Denis

	Associations	Entreprises	Ensemble	Proportion
Taxe professionnelle	2	74	76	22,3%
Taxe sur chiffre d'affaire	-	131	131	38,4%
Impôts sur les sociétés	1	25	26	7,6%
Taxe foncière	4	55	59	17,3%
Taxe d'habitation	3	1	4	1,2%
Divers**	1	44	45	13,2%
Total des connus	11	330	341	100,0%
Code inconnu	2	51	57	
Total	13	381	353	

**Amendes fiscales, autres impôts directs, droits de mutation, plafonnement

Dans les demandes formulées par les entreprises, la part la plus importante (38,4 %) concerne la « Taxe sur chiffre d'affaire » : dans la plupart des cas, il s'agit de chefs d'entreprises qui ont déposé leur déclaration de TVA en retard, qui se sont donc vu infliger des pénalités et qui demandent au conciliateur une mesure gracieuse qu'ils n'ont pas obtenue auprès des services d'assiette. La taxe professionnelle et la taxe foncière font également l'objet d'un grand nombre de demandes de conciliations : le plus souvent, le plaignant conteste les bases ou fait part de son incompréhension quant à l'évolution de la fiscalité locale qui demeure relativement opaque. La faible part des dossiers relatifs à l'impôt sur les sociétés (7,6 %) tient au fait que le conciliateur n'est pas compétent pour les suites d'une vérification de comptabilité ; pour ce type de litiges, il existe en effet d'autres instances de recours comme l'interlocuteur départemental ou le médiateur du ministère de l'Economie et des Finances.

Au terme de ce rapide aperçu des types de requêtes, il reste à se demander dans quelle mesure la possibilité de saisir le conciliateur a permis d'endiguer en partie le nombre de recours adressés au juge administratif. Un premier élément de réponse peut être livré à partir des données dont on dispose sur les délais : en principe, le conciliateur fiscal est tenu de répondre dans les 30 jours qui suivent l'enregistrement du dossier et le plaignant dispose de

60 jours pour saisir le tribunal administratif. Pour l'administration fiscale, l'un des enjeux concernant les délais lors de la phase de conciliation est de répondre avant que le plaignant ne s'engage dans un contentieux juridique. Or en 2006, le délai moyen d'instruction des dossiers du conciliateur se situe aux environs de 32 jours et cette durée peut fortement varier selon la configuration du tissu fiscal²¹⁰. Le temps pour instruire un dossier dans le cadre de la conciliation étant inférieur à celui nécessaire pour saisir le tribunal administratif, on peut se demander si une part des litiges réglés par le conciliateur a pu se traduire par une baisse du nombre de recours déposés devant le tribunal administratif. Seule une analyse des dossiers peut permettre d'appréhender une telle question.

Pour tester l'impact de l'introduction du conciliateur sur le nombre d'instances déposées au tribunal administratif, le département de la Seine-Saint-Denis constitue un terrain d'investigation privilégié puisque comme on l'a vu, il s'agit du deuxième département, après Paris, pour le nombre de dossiers transmis au conciliateur (avec 3 071 demandes en 2006). Grâce à la réalisation d'une base de données récapitulant tous les dossiers ayant fait l'objet d'une instruction par le conciliateur ou par le tribunal administratif de janvier 2005 à mai 2007, on peut tirer quelques enseignements²¹¹. Sur 1 464 dossiers enregistrés en vue d'une instance au tribunal administratif, 364 dossiers avaient déjà fait l'objet d'une instruction dans le cadre du conciliateur départemental. Cependant, tous ces dossiers examinés par le conciliateur n'ont pas nécessairement fait l'objet d'une admission totale ou partielle, loin s'en faut. De ce point de vue, les agents de la Direction des services de Bobigny qui agissent au nom du conciliateur ont une politique un peu plus restrictive que celle constatée sur l'ensemble du territoire. Pour les années 2005 et 2006, le taux d'admission totale ou partielle des dossiers transmis au conciliateur se situe aux environs de 32 % en Seine-Saint-Denis alors que sur la même période, il s'élève à 34,7 % au niveau national. Quoi qu'il en soit, il est intéressant de se demander dans quelle mesure les admissions totales ou partielles ont pu désengorger le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Si parmi les 374 dossiers instruits par le conciliateur et enregistrés également en vue d'une instance au TA, on ne retient que les 108 dossiers qui ont fait l'objet d'une admission totale ou partielle²¹², on constate que le plaignant ne se désiste que très exceptionnellement de sa plainte devant le juge administratif (2 % des

²¹⁰ Les départements dont le tissu fiscal est plutôt urbain reçoivent davantage de dossiers et rencontrent plus de difficultés pour respecter les délais que les départements à forte proportion de communes rurales.

²¹¹ L'exploitation de cette base de données doit beaucoup à l'aide et aux conseils d'Hervé Marti, inspecteur des impôts à la DSF de Bobigny, que nous tenons ici à remercier tout particulièrement.

²¹² Le mode d'enregistrement dans le logiciel « Erika » ne permettant pas toujours de distinguer admission totale ou partielle, nous avons été contraints de les traiter sans pouvoir les distinguer dans la base de données.

cas). Dans près des trois quarts de cas (74 % des dossiers), le tribunal administratif est amené à prononcer, après un délai indéterminé, un « non lieu à statuer » ; sinon, le juge prend également des décisions de rejet dans 18 % des cas et des décisions d'admission totale ou partielle dans 6 % des cas. Au total, sur l'ensemble des plaignants ayant déposé un dossier conciliateur et un recours au tribunal administratif, on peut avancer qu'environ un litige sur cinq (20,8 %) a été éteint grâce au traitement par le conciliateur. Il reste alors à se demander quelles sont les caractéristiques et le profil de ceux qui poursuivent leur démarche jusqu'au dépôt d'une requête auprès du tribunal administratif.

D. Le recours au Tribunal administratif

Pour le contribuable, le recours auprès du tribunal administratif peut prendre des sens très différents selon le rapport qu'il entretient au droit et à l'institution juridique et selon le type d'impôt concerné. La saisine du juge peut intervenir comme un ultime recours après plusieurs tentatives de conciliation mais elle peut aussi apparaître comme la seule voie de recours dès la réception du rejet de la réclamation ; dans d'autres cas, elle peut également s'inscrire dans une série de requêtes adressées simultanément au conciliateur fiscal, au médiateur du ministère des finances voire à d'autres instances politiques comme le député ou le Président de la république.

A partir des dossiers enregistrés en Seine-Saint-Denis, on peut dégager certaines caractéristiques des requérants qui entreprennent de porter leur litige jusqu'au tribunal administratif même si là encore, l'absence de mention de la profession constitue un obstacle à toute tentative de morphologie sociale. Sur 1 464 dossiers déposés entre janvier 2005 et mai 2007, 984 émanent de particuliers (soit les deux tiers de l'ensemble), 460 d'entreprises et 20 d'associations.

Tableau n° 4 : Recours déposés par des particuliers en Seine-Saint-Denis

	Effectifs	Proportion
Impôt sur le revenu	371	37,7%
Taxe d'habitation	262	26,6%
Redevance audiovisuelle	122	12,4%
Taxe foncière	120	12,2%
Taxe sur les locaux vacants	46	4,7%
Taxe sur la valeur ajoutée	29	2,9%
Taxe professionnelle	28	2,8%
Divers*	6	0,6%
Total	984	100,0%

*droits d'enregistrement, plus value immobilière et autres.

Le nombre de dossiers enregistrés par la DSF du 93 et transmis au tribunal administratif est bien moindre que celui enregistré par le conciliateur mais la répartition par type d'impôt est assez comparable. On retrouve une forte prédominance de l'impôt sur le revenu qui regroupe en grande majorité des affaires relatives à des frais réels, des pensions alimentaires ou des enfants à charge comme dans cet exemple :

M Jean-Marc B. a été assujéti à l'impôt sur le revenu en 2005 sur la base d'1,5 part de quotient familial. Par réclamation du 10 septembre 2006, il demande à ce que ce quotient familial soit porté à 2 parts, dans la mesure où il estime assumer seul la quasi-totalité des charges liées à l'éducation de sa fille Marièle qui est en garde alternée, en plus de celles afférentes à l'éducation de son fils. Sa réclamation ayant été rejetée le 15 septembre 2006, il dépose une requête le 9 octobre auprès du conciliateur et n'ayant pas eu de réponse, le 20 novembre auprès du tribunal administratif. Dans les deux cas, il justifie sa requête en ces termes : je vis seul au domicile déclaré et assume seul les frais importants liés à l'entretien de Marielle : son habillement, son logement, sa nourriture, ses loisirs, ses frais médicaux... Le 23 novembre, le conciliateur rejette sa demande, en se fondant sur le jugement du juge aux affaires familiales en date du 2 février 2006 qui fixe « la résidence de l'enfant de façon alternée par période d'une semaine au domicile de chacun des parents » et ajoute : « de plus, les services n'ont jamais reçu de la part de votre ex-épouse de courrier mentionnant qu'elle renonçait à la garde alternée de sa fille ».

Parmi les cas qui reviennent souvent, on peut relever celui des étrangers qui sont mariés sous le régime de la séparation de bien (car c'est le régime qui prévaut dans le droit civil de leur pays d'origine²¹³, alors que c'est plutôt l'exception en droit français), et dont toute la famille réside à l'étranger. En pratique, ils subviennent aux besoins de leur épouse et de leurs enfants mais sont considérés du point de vue fiscal comme célibataires et sans enfant à charge : ils ne peuvent donc déclarer plusieurs parts, à l'image de cet Haïtien qui s'adresse en ces termes au tribunal administratif de Cergy-Pontoise :

« Pour le calcul sur la base de deux parts et demie, j'ai demandé la prise en compte de mon mariage ainsi que de la charge d'un enfant mineur. Cette prise en compte me paraît naturelle dans la mesure où, premièrement, je suis l'unique ressource financière de mon épouse. Pour subvenir chaque mois à ses besoins et comme elle ne réside pas sur le sol français, je procède par envoi de mandats Cash avec Western Union... Pour corroborer ces éléments, je vous prie de trouver ci-joint les différents justificatifs de transaction bancaires... »

Dans le cas présent, l'administration fiscale accepte, sur la base des justificatifs de déduire les sommes au titre des pensions alimentaires mais refuse d'augmenter le nombre de parts de quotient familial et elle sera suivie dans ce raisonnement par le juge administratif. Pour le requérant, le seul moyen serait de transcrire le mariage sous la communauté de biens

²¹³ Ce type de litige se retrouve bien souvent pour des contribuables ressortissants du Bénin, d'Haïti, d'Algérie ou du Mali.

en droit français mais les agents de l'administration ne lui ont pas mentionné l'existence de cette procédure, de surcroît longue et coûteuse.

La fiscalité locale directe constitue également un motif important de plainte devant le tribunal administratif, surtout lorsque le contribuable estime que la base d'imposition à laquelle il a dû se soumettre est injuste. A cet égard, le cas de Monsieur B., gendarme à la retraite et conseiller municipal de sa commune, est emblématique d'un type de contestation qui porte sur les impôts locaux. Après plusieurs réclamations déposées au centre des impôts, il décide de saisir le Tribunal administratif de Lille au sujet de la taxe foncière et de la taxe d'habitation qui lui étaient assignées sur les locaux non bâtis :

AS : Comment vous en êtes venu à saisir le Tribunal administratif ?

« L'histoire a démarré avec une lettre de délation. C'est comme ça, vous arrangez votre devanture, ça dérange quelqu'un donc ils vous imposent d'office sans faire contrôler. Il y a eu de fausses déclarations de la part du géomètre du cadastre. En fait, il s'agit d'un règlement de compte sur mon dos : le maire d'Audruicq et le géomètre du cadastre se sont arrangés entre eux. Ils étaient de connivence, de mèche quoi. Ça a doublé ma taxe foncière et ma taxe d'habitation. Ils m'ont doublé les bases d'imposition sans justificatif. Alors qu'en plus, ce sont des granges, et même pas des locaux professionnels. Donc à partir de là, je suis allé au TA, sans avocat car je suis honnête. Comme c'était malhonnête, j'ai cru que le TA jugerait correctement. Mais c'est une mascarade, c'est jugé d'avance. On a beau y aller avec des arguments, on ne peut rien dire puisque tout est sur papier. Au tribunal, ils défendent leurs personnels et ils ne veulent pas remettre en cause la commission communale. Alors que là, c'est vraiment un cas de connivence entre le géomètre et le maire. Au niveau du centre des impôts, ils disent c'est pas nous, c'est le cadastre, au niveau du cadastre, ils disent c'est pas nous c'est la commission communale mais je ne peux rien faire car je fais partie de l'opposition donc le maire a décidé de ne pas me faire de cadeau. Moi, j'estime que j'ai été victime d'un règlement de compte et la présidente du TA m'a dit de m'arranger avec le cadastre de Saint-Omer. Tout le monde se renvoie la balle ; je n'ai pas réussi à m'arranger avec eux la première fois donc je ne vois pas comment je pourrais m'arranger maintenant. Au tribunal administratif, ils ne cherchent pas à savoir, c'est une mascarade, mais bon, je vais les attaquer au pénal et là, je vais prendre un avocat ».

(Entretien réalisé par Alexis Spire, 12 février 2007).

On retrouve dans le discours de ce gendarme à la retraite une forme de résistance à l'impôt qui trouve son origine dans un conflit localisé au niveau de la commune, entre un conseiller d'opposition persuadé d'être victime d'un acharnement orchestré par le maire et les services fiscaux. Un tel sentiment est rendu possible par la très grande opacité qui entoure le calcul des bases et des taux de la fiscalité locale. En principe, il s'agit d'une compétence d'un géomètre mandaté par la DGI mais ses décisions doivent être entérinées par une commission communale, présidée par le maire et validée par la Direction des services fiscaux. En pratique, celle-ci émane la plupart du temps de la majorité du conseil municipal donc ses avis sont très souvent contestés. Cependant, comme ladite commission n'est censée avoir qu'un avis consultatif, ce type de recours est systématiquement rejeté et entretient chez ceux qui en sont

à l'origine un sentiment d'injustice et une certaine rancœur à l'égard de la justice administrative (qualifiée ici à plusieurs reprises de « mascarade »).

Les dossiers relatifs à la taxe sur les locaux vacants sont proportionnellement beaucoup plus nombreux parmi ceux déposés devant le tribunal administratif que devant le conciliateur. En la matière, c'est bien souvent le pouvoir d'interprétation de l'agent qui est en cause : la loi du 29 juillet 1998 a institué une taxe annuelle sur les locaux vacants, due par le propriétaire qui dispose d'un local d'habitation non meublé vacant depuis deux années non consécutives (et donc non soumis à la taxe d'habitation) mais elle précise que la vacance ne doit pas être involontaire. Dès lors, ce dernier critère peut prêter à interprétations comme dans le cas de ce couple :

« Le logement d'environ 33 m² dont nous sommes propriétaires est situé au rez-de-chaussée d'un pavillon divisé en deux. Nous avons été contraint de quitter ce logement parce que les locataires logés au dessus de chez nous faisaient beaucoup de bruit chaque nuit, jusqu'à 2 h ½ et le plus souvent 4 h ½ du matin (musique, chahut, allées et venues, saut du chien Labrador). Ni les services du commissariat, ni ceux de la mairie n'ont fait cesser ce tapage. Lorsque le bail de ces personnes a été renouvelé, nous sommes partis pour éviter que la situation ne dégénère. Sans aide pour être relogé, c'est notre fils qui nous héberge ... Nous avons commencé nous-mêmes une tentative d'isolation phonique sans résultat. ... Nous ne pouvons pas louer pour ces raisons d'une part et d'autre part parce que la remise en l'état des lieux s'élève maintenant à des sommes auxquelles nous ne pouvons faire face ».

Dans son mémoire, le service juridique rejette cette réclamation, en arguant que « la vacance du logement dont vous êtes propriétaire ne peut être considérée comme indépendante de votre volonté dès lors que vous n'apportez pas la preuve d'avoir entrepris toutes les démarches nécessaires en vue de la location de la vente au prix du marché de ce bien ». Dans ce type de cas, l'appréciation de la « volonté » du contribuable d'avoir laissé le logement « vacant » s'avère assez subjective et peut donner lieu à de nombreux contentieux qui sont proportionnellement plus nombreux à aller jusqu'au tribunal administratif. Les ménages assujettis à la taxe sur les locaux vacants appartiennent plutôt à des catégories relativement favorisées qui se satisfont rarement d'une simple explication par le centre des impôts ou le conciliateur.

Cependant, la saisine du tribunal administratif peut aussi intervenir sans qu'aucune instance de conciliation n'ait été saisie. Comme il a été dit, d'après la base de données constituée à partir des dossiers traités en Seine-Saint-Denis entre 2005 et 2007, sur les 1 464 dossiers déposés au Tribunal administratif, 928 n'ont pas fait l'objet d'une saisine préalable par le conciliateur ; cela signifie que 64% des recours arrivent directement au Tribunal administratif sans être passés par le conciliateur. Cette proportion relativement importante peut s'expliquer par plusieurs raisons. Elle tient tout d'abord au caractère récent de

l'institution du conciliateur qui était encore peu connu en 2005. Elle peut aussi s'expliquer par les formulations utilisées dans les décisions de rejets qui, de surcroît, varient d'un centre à l'autre. Sur certains formulaires, par exemple, il est spécifié que le contribuable peut « contester cette décision devant le juge » et peut aussi s'adresser au conciliateur fiscal « pour lui faire part de toutes les difficultés survenues dans le traitement de votre demande », ce qui suggère implicitement que le tribunal est compétent pour traiter les contestations contentieuses, tandis que le conciliateur prend en charge les requêtes gracieuses. On a également pu constater lors de l'observation des pratiques de réception en centre des impôts que l'agent (ou le contrôleur), dans sa manière de recevoir et de conseiller, peut orienter le contribuable vers telle ou telle instance de recours. Mais au-delà de ces raisons qui tiennent à l'application locale des règlements, on constate également que les requérants qui s'adressent au juge administratif sans passer par le conciliateur ont des caractéristiques particulières. Il faut en particulier relever que les entreprises sont surreprésentées : 43 % des dossiers instruits par le juge sans être passés par le conciliateur sont déposés par des entreprises, 55 % par des particuliers et 2 % par des associations (alors que cette répartition est de 31,4 % d'entreprises, 67,2 % de particulier et 1,4 % d'association pour l'ensemble des dossiers du TA). Ce constat incite à s'intéresser davantage au type d'impôt contesté par les entreprises et les associations devant le tribunal administratif (voir tableau 5).

Tableau n° 5 : Recours déposés par des personnes morales en Seine-Saint-Denis

	Associations	Entreprises	Ensemble	Proportion
Taxe foncière	4	152	156	32,5%
Taxe professionnelle	1	119	120	25,0%
Taxe sur chiffre d'affaire	1	68	69	14,4%
Autres taxes locales*	-	57	57	11,9%
Impôts sur les sociétés	1	54	55	11,5%
Taxe d'habitation	10	-	10	2,1%
Divers**	3	10	13	2,7%
Total	20	460	480	100,0%

* dont Taxe sur les locaux vacants

** Amendes fiscales, autres impôts directs

La plus forte propension des entreprises à saisir directement le tribunal administratif sans passer par l'intermédiaire du conciliateur peut s'expliquer par la présence en leur sein de

juristes davantage enclins à porter le litige devant le tribunal plutôt que de s'en remettre à un nouvel examen de la part d'un agent de la même administration.

Enfin, pour une dernière catégorie d'usagers mécontents, le tribunal administratif peut également être saisi comme une étape supplémentaire qui s'ajoute à toutes les autres instances de recours. C'est particulièrement manifeste lorsque le requérant adresse des lettres semblables au conciliateur et au tribunal, combinant bien souvent des considérations gracieuses et contentieuses, comme dans le cas de cette professeure des écoles demandant le dégrèvement de sa taxe d'habitation et de sa redevance audiovisuelle :

Professeure des écoles, Sophie B., s'est séparée de son mari en décembre 2004, alors qu'elle avait été mise en congé de longue maladie mais elle a continué à habiter dans le même appartement. Le 22 septembre 2006, elle demande un dégrèvement de sa taxe d'habitation et de sa redevance audiovisuelle en expliquant que du 25 décembre 2004 au 1^{er} février 2006, elle était hébergée chez son mari. Le 23 novembre 2006, le centre des impôts de Montreuil rejette sa réclamation au motif qu'elle jouissait de l'appartement au 1^{er} janvier 2005. Elle rédige alors deux courriers, l'un daté du 12 décembre 2006 et destiné au tribunal administratif de Cergy-Pontoise et l'autre le 14 décembre 2006 adressé au conciliateur. La lettre est strictement identique et mêle des arguments d'ordre contentieux (« j'ai accepté dès le 20 décembre de venir habiter chez Monsieur B. ») et gracieux (« ma santé est fragile, je suis en longue maladie pour une période de trois ans ma situation financière l'est de ce fait aussi : 500 euros de crédit, 500 euros de loyer et d'innombrables soucis »). Par lettre du 10 janvier 2007, le conciliateur accepte de lui remettre la redevance Télévision au motif qu'« une seule redevance audiovisuelle est due par le foyer » mais il rejette sa requête concernant la taxe d'habitation. La réclamation suit donc son cours au Tribunal administratif mais dans son mémoire en défense, l'agent de la DSF rappelle que le conciliateur fiscal a déjà procédé au dégrèvement de la redevance audiovisuelle.

Lorsqu'un dossier comme celui-là présente simultanément une réclamation au conciliateur et un recours devant le tribunal administratif, il est confié au même agent de la Direction des Services fiscaux ; celui-ci prend la peine d'étayer davantage son argumentation dans le mémoire transmis au tribunal administratif mais mobilise le même type de raisonnement pour les deux types de recours. Il en va de même pour les réclamations relatives à la redevance audiovisuelle qui sont également des requêtes adressées la plupart du temps aux deux instances de recours : de 2005 à 2007 en Seine-Saint-Denis, on compte 112 demandes enregistrées par le conciliateur et 122 au Tribunal administratif. Là encore, l'argumentation est souvent des plus sommaires : elle consiste soit à dénoncer un régime de double imposition, soit à attester de la non possession d'un poste de télévision en particulier lorsque l'habitation compte plusieurs occupants et qu'un seul d'entre eux a déclaré sur l'honneur ne pas posséder de poste de télévision.

Plus que l'accès au tribunal administratif, c'est l'usage qu'en font les requérants mécontents qui semble discriminant d'une catégorie sociale à l'autre. En effet, l'apparente

facilité de saisine, renforcée par la gratuité, n'efface pas les différences de chances de réussite, selon la formulation et les arguments avancés dans la requête.

L'administration fiscale présente des singularités riches d'enseignements pour une réflexion sur les usages sociaux de la justice administrative. Historiquement, le contentieux fiscal a toujours été le plus abondant mais la tendance semble s'être inversée dans la période récente : alors que toutes matières confondues, le nombre de saisines du tribunal administratif n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs années, le contentieux fiscal est le seul à connaître une relative décroissance. Pourtant, les agents des impôts ont été soumis à des impératifs d'informatisation et de rationalisation des pratiques qui, comme dans d'autres administrations, auraient pu s'accompagner d'une augmentation des litiges. Par ailleurs, l'opacité des règles de la législation fiscale et l'incompréhension qu'elles suscitent chez nombre de contribuables ne semblent pas avoir particulièrement diminué. Dans le cas présent, il semble que l'introduction de dispositifs de conciliation ait contribué de façon significative à faire diminuer le nombre de requêtes déposées par les particuliers au tribunal administratif. Pour les entreprises, la voie juridictionnelle demeure le moyen privilégié pour obtenir réparation de la part des services fiscaux, d'autant que le conciliateur départemental n'est pas compétent en matière de contrôle fiscal.

En matière de fiscalité des particuliers, l'évolution comparée du nombre de saisines du conciliateur fiscal et du nombre de recours déposés devant le tribunal administratif laisse supposer qu'une part non négligeable de conflits autrefois réglés systématiquement par la voie juridictionnelle, sont désormais éteints au terme d'une procédure de conciliation. Le développement de ces procédures amiables a surtout profité aux ménages assujettis à l'impôt sur le revenu. En revanche, les litiges à faibles enjeux financiers comme ceux relatifs à la taxe d'habitation ou à la redevance audiovisuelle ont continué à être portés jusque devant le tribunal administratif, la conciliation n'étant dans ce genre de cas qu'un recours supplémentaire.

Transformations de l'administration, transformations des usages du tribunal administratif

L'exemple du contentieux en matière de logement

(J.-G. Contamin et

P. Coisy, M. Hauchecorne, L. Lacan, A. Louvet²¹⁴)

Introduction

Lorsqu'on examine la liste des contentieux qui ont été retenus dans l'étude, deux se justifient presque immédiatement. Les contentieux 'étrangers'(38623 en 2004, 26%) et 'fiscal' (21229, 14%) sont en effet les plus importants nationalement. Qui plus est, ce sont des contentieux aux évolutions disparates : par exemple, entre 2003 et 2004, au niveau national, le contentieux en matière fiscal est presque constant (-1%) tandis que les contentieux en matière d'immigration (+20%) et de fonction publique (+26%) sont en forte augmentation.

Le fait de retenir le contentieux 'logement' pourrait dès lors se discuter au regard de ces indicateurs. Il apparaît en effet beaucoup plus marginal d'un point de vue quantitatif : 6269 affaires en 2004 (4,2% du total), soit moins que les contentieux en matière de police, de pensions ou d'urbanisme.

Le double intérêt du contentieux 'logement'

Toutefois, bien que relativement marginal, le contentieux logement est **marqué par des évolutions qui le rendent particulièrement intéressant à étudier pour qui souhaite mettre en évidence les facteurs d'évolution du contentieux administratif.**

De fait, ce contentieux est en forte augmentation sur moyenne période : +42% dans l'année 2003-2004 (+26% pour pensions, +21% pour urbanisme); +115% de 1999 à 2006. Selon l'étude de Marie-Danièle Barré, Bruno Aubusson de Cavarlay et Marta Zimolag²¹⁵, ce contentieux est même le 4^{ème} poste qui a le plus contribué à l'augmentation du contentieux administratif entre 1999 et 2004 (après les contentieux 'étrangers', 'fonctionnaires et agents publics' et 'pensions') : on passe de 2700 affaires enregistrées en 1999 à 6269 en 2004 (p.5). Ce contentieux qui ne représente que 4% de la masse des contentieux, a contribué à près de

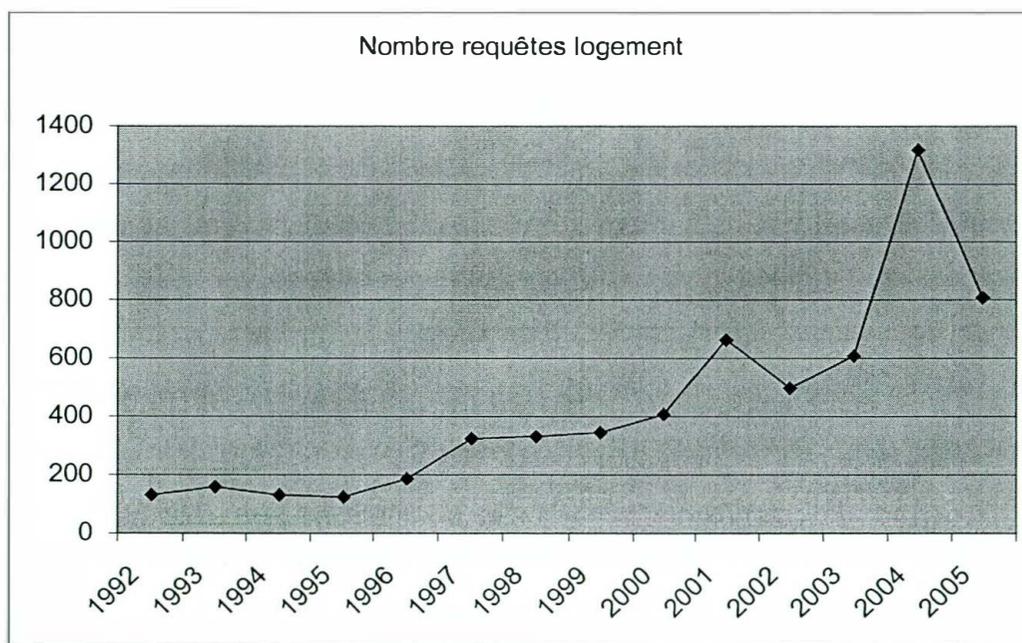
²¹⁴ L'enquête consacrée au contentieux logement dans le Val d'Oise et en Seine-Saint-Denis a bénéficié de l'encadrement scientifique de Florence Weber et Jean-Louis Halpérin.

²¹⁵B. Aubusson de Cavarlay et alii, *op.cit.*

10% de l'accroissement du contentieux administratif sur cette période. De plus, on retrouve cette tendance à l'augmentation dans presque tous les tribunaux administratifs, même si elle prend des proportions différentes selon les configurations. Ainsi, le nombre de requêtes en matière de logement traitées annuellement au tribunal de Cergy augmente de 29% entre 2002 et 2005, et même de 74% entre 2003 et 2005 en raison d'une forte baisse en 2003. Tandis qu'à Lille, le nombre de requêtes 'logement' est presque multiplié par 10 de 1992 à 2004 : on passe de 132 requêtes à 1318 (cf graphique n°1).

De ce point de vue, le contentieux 'logement' a un autre intérêt dans le cadre de cette étude, puisqu'il apparaît aussi que cette évolution ne semble pas irrémédiable. En effet, l'actualisation de l'étude précédemment citée démontre un évident infléchissement en 2005²¹⁶. Le contentieux en matière de 'logement' retombe au niveau national à 5595 affaires en 2005. Il n'est 'plus que' le 6^{ème} plus gros contributeur à l'augmentation du contentieux administratif sur la période 1999-2005, dépassé par les contentieux 'police' et 'travail' (cf, Cavarlay et al., tableau p.4). De même, à Lille, le nombre de requêtes 'logement' retombe à un peu plus de 800 en 2005 (cf graphique n°1). Ce contentieux a donc l'avantage de permettre d'appréhender à la fois les facteurs d'augmentation et de modération du contentieux administratif.

Graphique n°1 : Evolution du nombre de requêtes 'Logement' sur le TA de Lille. 1992-2005.



²¹⁶ Barré (Marie-Danièle) et Aubusson de Cavarlay (Bruno), « Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2005) », Présentation au Séminaire ENS, 6 avril 2007.

Le contentieux ‘logement’ comporte en outre une deuxième caractéristique, plus essentielle : **s’il augmente sur moyenne période dans la plupart des tribunaux administratifs, il a un poids très variable selon les juridictions.** C’est ce que démontre la carte du taux de recours en matière d’aide au logement qu’ont pu constituer encore une fois Marie-Danièle Barré et Bruno Aubusson de Cavarlay (cf carte, Barré, Aubusson). Sur 2003-2004, ce taux de recours évolue de 0,18 pour 100.000 habitants (Aveyron) à plus de 52 requêtes pour 100.000 habitants (Aube). La comparaison entre les tribunaux de Lille et de Cergy est frappante puisque ce taux est de près de 32 sur 100.000 à Lille (2^{ème} taux le plus important en France) alors qu’il est d’un peu plus de 5 sur 100.000 pour Cergy (la moyenne nationale étant d’un peu plus de 8 sur 100.000). Plus largement, la place qu’occupe le contentieux ‘logement’ dans l’ensemble du contentieux administratif du tribunal administratif de Lille est sans équivalent ailleurs (près de 18% de ce contentieux en 2004, contre 4% au niveau national et 2% à Cergy, cf tableau n°1), ce qui rend particulièrement intéressante l’étude de ce contentieux dans le cadre d’une comparaison entre les sites lillois et franciliens.

Tableau n°1 : Répartition des affaires par contentieux et par juridiction (données brutes). 2004.

	Lille	Cergy	Total	Lille	Cergy	Total
Logement	1392	166	6274	18%	2%	4%
Fonction publique	945	1443	27592	12%	14%	17%
Etrangers	1245	5017	38636	16%	50%	24%
Fiscal	955	1254	22631	13%	12%	14%
Police	551	734	9698	7%	7%	6%
Total	7618	10037	162412			

Ainsi, **le choix de ce contentieux a répondu à la possibilité qu’il offre d’aborder de deux manières les facteurs d’évolution du contentieux administratif.** D’une part, une approche diachronique permet de comprendre pourquoi ce contentieux augmente partout, puis peut diminuer quelque peu de manière relativement uniforme. D’autre part, une démarche synchronique conduit à se demander pourquoi ce contentieux est si fort dans certaines juridictions et relativement si faible dans d’autres juridictions.

Ce choix a toutefois eu des incidences quant aux techniques d’enquête disponibles. De fait, eu égard à la relative petitesse de ce contentieux et à certaines de ses spécificités qui se

traduisent par une absence encore plus fréquente des requérants et des mis en cause aux audiences, il a été en pratique impossible de travailler sur celui-ci à partir d'un questionnaire passé en audiences. Il a donc fallu adopter d'autres approches qui n'ont toutefois pas permis, autant qu'on l'aurait souhaité, d'avoir accès aux requérants individuels. On y reviendra.

Deux énigmes contre-intuitives

Toutefois, l'ampleur de cet obstacle semble être nuancée **par la teneur des conclusions qu'on a pu tirer de l'étude des facteurs d'évolution du contentieux administratif en matière de logement.**

En effet, on aurait pu supposer que la disparité du taux de contentieux administratif en matière de logement comme l'évolution de celui-ci dans le temps seraient expliqués par un ensemble de facteurs sociologiques 'lourds' : d'un côté, les disparités sociales et économiques entre régions ; d'un autre côté, la dégradation générale de ces conditions qui pourrait se traduire en une augmentation du contentieux en matière de logement. Autrement dit, ces évolutions auraient pu être imputées à des phénomènes tels que le développement de l'exclusion sociale et la crise du logement qui auraient conduit, dans un nombre croissant de situations, des particuliers à se tourner vers les tribunaux administratifs pour faire prendre en compte leurs difficultés particulières. On retrouverait ainsi l'une des hypothèses qui avait été soulevée dans la lettre de cadrage initiale de cette étude : rapporter l'augmentation du contentieux administratif aux transformations socio-démographiques de la population des justiciables. Dans cette même optique, on aurait pu faire l'hypothèse qu'à ce premier facteur s'ajouteraient d'autres éléments qui auraient pu concourir à faciliter le recours des usagers au tribunal administratif en matière de logement : meilleure connaissance du droit administratif et de la justice administrative, activité accrue des associations et d'un ensemble d'intermédiaires comme les assistantes sociales, mutation des rapports entre l'administration et les citoyens.

Or, le premier enseignement tiré d'une part de l'analyse quantitative du type de requérants et de défendeurs en matière de contentieux 'logement' et, d'autre part, du rapprochement entre les cartes des taux de contentieux en matière de logement et celles d'un ensemble d'indicateurs socio-démographiques, est que ces premières hypothèses ne sont pas fondées : **alors même qu'un ensemble de transformations structurelles contemporaines auraient pu conduire à une forte augmentation du taux de recours en matière de logement de la part des usagers, l'essentiel de ce contentieux et de son évolution ne tient pas du tout à l'activité desdits usagers, mais plutôt à celle des administrations elles-mêmes.** Autrement

dit, l'explosion du contentieux administratif en matière de logement apparaît essentiellement comme une explosion d'origine institutionnelle (I)

Ce premier constat nous a conduit à chercher la solution de **deux énigmes**.

Il s'agit, dans un premier temps, de s'interroger sur les **instruments et les processus qui ont conduit à cette relative modération du contentieux en matière de logement à l'initiative des usagers**²¹⁷. Comment rendre compte de cette limitation alors même que semblent se multiplier les situations à 'risques de contentieux', les demandes de remise de dette notamment ? Pour répondre à cette question, il faut se pencher sur les filtres mis en place par les administrations pour limiter la masse du contentieux-usagers, en analysant les quelques cas qui parviennent à passer ces filtres Au final, ce contentieux 'usager' peut donc être défini par deux caractéristiques : sa rareté et sa double origine, sociologique et administrative (II).

La seconde énigme que pose la contentieux 'logement' est dès lors la suivante : **comment rendre compte, en retour, de l'importance du contentieux en matière de logement directement imputable aux administrations ?** Comment comprendre aussi la place très variable qu'il peut occuper selon les tribunaux ? Pour ce faire, il convient donc de s'interroger cette fois-ci, de manière a priori tout aussi contre-intuitive, sur ce qui conduit des administrations à saisir le tribunal administratif pour attaquer des usagers. Occasion de souligner combien et pourquoi le contentieux en matière de logement est un contentieux d'origine essentiellement administrative, un **produit dérivé de l'activité de différentes administrations** qui fonctionnent chacune à partir de logiques relativement autonomes et qui concourent, sans bien sûr en faire un objectif, à l'importance de ce contentieux et à son évolution (partie 3)²¹⁸. En l'occurrence, l'évolution du contentieux administratif en matière de logement est à rapporter à un ensemble de facteurs structurels liés au fonctionnement même des CAF en interaction avec l'évolution de la législation, des attitudes des tribunaux et des relations avec la CNAF. Facteurs structurels qui n'interdisent toutefois pas une certaine diversité des pratiques en fonction de cultures administratives locales.

²¹⁷ Sur une même optique contre-intuitive qui vise à se demander pourquoi si peu de patients poursuivent les médecins aux Etats-Unis, voire Michael J. Saks, 'Naming, Blaming and Claiming: The Social Psychology of Bringing Suit. Or, Why People So Rarely Sue Their Doctors', Communication au Congrès de la New England Ophthalmological Society (NEOS), mai 2003.

²¹⁸ On parlera d' « effet pervers », voir R. Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1977.

I. Une énigme : l'origine de l'explosion des recours en matière de logement

Quand on pense au contentieux administratif, on a *a priori* l'image d'un usager, d'une personnalité morale ou d'une administration qui se plaint auprès d'une juridiction de manquements de celle-ci à son égard. Comme, qui plus est, l'essentiel du contentieux administratif en matière de logement relève de l'aide personnalisée au logement²¹⁹, on est conduit à imaginer *a priori* la situation de particuliers qui s'adresseraient au tribunal administratif soit pour quémander un droit à prestation qu'on leur contesterait, soit pour contester le montant des prestations qu'on leur proposerait, soit pour s'opposer à un recouvrement d'indus qui leur semblerait illégitime. Or, ce n'est pas ce à quoi conduit une étude quantitative des jugements administratifs en matière de logement.

Principales abréviations utilisées

APL : Aide Personnalisée au Logement

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CAF : Caisse d'allocations familiales

CRA : Commission de recours amiable

CDAPL : Commission Départementale des Aides Publiques au Logement

SDAPL : Section Départementale des Aides Publiques au Logement

TASS : Tribunal des Affaires de la Sécurité Sociale.

A. Intérêt et apories de l'explication sociologique du contentieux

L'APL est la principale source d'indus pour les Caisses d'Allocations Familiales : selon une enquête menée par le CREDOC en 2000-2001, plus de 4 millions d'indus CAF sont détectés chaque année. Or sur 100 indus CAF, 34 le sont au titre de l'APL, et 65 au titre des prestations logement dans leur ensemble (APL, allocation logement à caractère familial ou allocation logement à caractère social), soit bien plus que leur proportion dans les allocataires des CAF. Les sources de contentieux potentiels sont ainsi très importantes. L'étude ajoute : « au-delà des raisons de fait, les indus sont avant tout une des conséquences du droit et de la

²¹⁹ En 2005, sur 5.595 affaires relevant de ce contentieux, 5.181 (soit 92,6%) relevaient de l'APL, 272 (soit 4,9%) d'autres aides au logement et seulement 18 (0,3%) des offices publics d'HLM. De même, sur 1999-2005, 26.755 affaires relèvent de l'APL sur 28.426 affaires qui relèvent du contentieux logement.(94,1%).

précarité d'une partie des allocataires », « chômage et précarité sont une des causes majeures d'indus »²²⁰.

De même, la responsable contentieux de la CAF de Lille fait état **d'une explosion du nombre de dossiers de demande de remise de dette** devant la Commission d'Aide Personnalisée au Logement (CDAPL) : on est passé de 1726 dossiers en 2004 à 3600 dossiers en 2005. Une évolution qu'elle rapporte d'une part aux efforts faits par la CAF pour informer les particuliers des voies de recours, et d'autre part à un développement de la précarité :

« Avant d'arriver au TA, il y a une procédure qu'on appelle une procédure 'gracieuse' qui est une procédure de demande de remise de dettes, qui est une procédure qui permet à l'allocataire de faire une demande de remise de dette dès lors qu'on lui a notifié un indu. Donc, à travers cela, on voit déjà la masse qui peut évoluer d'une année sur l'autre. Et je viens de recevoir justement les chiffres. On voit que le contentieux augmente à travers cette demande, à travers cette masse, on voit qu'en 2004, on avait 1726 dossiers en demande de remise, qui n'est pas un contentieux 'juridique', certes, mais qui présente des indus d'APL. Et, en 2005, on est passé à 3600. Donc, ça a plus que doublé. Alors, ensuite, il faut voir : on n'a pas plus que doubler en indus, mais... (...) En demande de remise, c'est vrai qu'on incite l'allocataire à faire un demande de remise de dette quand il est en situation de **précarité**, puisque les demandes de remise de dette sont vues sous le critère 'précarité', pour avoir une remise, il y a un critère de précarité et un critère de responsabilité de l'indu. Donc, c'est vrai qu'apparemment **on a un critère de précarité qui devient fort** puisqu'on a une forte demande de remise qui augmente ».

Une argumentation qu'on retrouve presque mot pour mot tant chez la responsable contentieux de la CAF de Roubaix qui souligne qu'on est passé de 1081 dossiers passés en CDAPL en 2004 à 1996 en 2005 et 'sans doute plus encore en 2006' que chez les membres de la CDAPL du Pas de Calais qui rapportent l'augmentation relative du nombre de dossiers de demande de remise de dette, d'une part au contexte économique, au développement des petits boulots et de la précarité et d'autre part à un déclin de l'hésitation à recourir, une meilleure connaissance de la possibilité d'y faire appel, dont témoigne notamment la répétitivité des recours.

Ainsi, une explication socio-économique assez simple pourrait être trouvée à l'augmentation du contentieux administratif en matière de logement : des particuliers plus souvent en position de précarité et mieux informés de leurs possibilités de recours, d'abord, se retrouveraient plus souvent en position d'indus vis-à-vis des CAF, ensuite, recourraient plus souvent aux CDAPL (ou équivalent) pour obtenir des remises de dettes face à ces indus, et, finalement, en appelleraient plus souvent au tribunal administratif dans les situations où leurs

²²⁰Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche de la CNAF, « Les indus des Caisses d'Allocations Familiales », *L'e-ssentiel*, décembre 2002, n°7 ; Buchet (Daniel) et alii, « Enquête quantitative sur les indus dans les CAF », *Dossiers d'études*, avril 2002, n°31.

demandes ne seraient pas, ou pas suffisamment à leurs yeux, prises en compte par les CDAPL.

Toutefois, cette explication se heurte à un ensemble d'anomalies. D'abord, l'augmentation du nombre de dossiers de remise de dette dans le cas lillois semble trop soudaine pour être rapportée à des facteurs structurels de moyenne durée tels que la montée de la précarisation. De plus, dans le cas roubaisien, on note certes une augmentation des demandes de remise de dette, mais en revanche pas d'augmentation des indus (14.460 en 2003, 11.438 en 2004 et 14.819 en 2005). Enfin et surtout, dans le cas arrageois, s'il y a augmentation du nombre relatif de dossiers de remise de dette, il n'y a pas augmentation absolue de ce nombre. Entre 2000 et 2004, le nombre de dossiers traités par la CDAPL n'a presque pas évolué²²¹. L'augmentation dont font état les responsables doit se comprendre au regard du nombre d'indus notifiés : on serait ainsi passé de 2003 à 2004 de 16.000 dossiers d'indus à 11.900 sans qu'il y ait une diminution comparable du nombre de remises de dettes. Autrement dit, **on ne se trouve en l'occurrence, ni devant une augmentation du nombre d'indus, ni devant une augmentation du nombre absolu de dossiers traités pour demande de remise de dettes.**

Plus généralement, ces hypothèses supposeraient que le contentieux administratif en matière de logement soit particulièrement important dans les régions économiquement les moins favorisées. Pour tester cette hypothèse, on peut s'en remettre à une partie de l'étude que M.D.Barré, B.Aubusson de Cavarlay et M.Zimolag ont menée à partir des données nationales. Il s'agit de tester la relation statistique entre le taux de recours au contentieux administratif en matière de logement (variable dépendante) par département et un ensemble de variables indépendantes de deux types. D'une part, des variables de contexte, d'ordre général : en l'occurrence, des variables descriptives de la structure de la population dans chaque département par âge, par catégorie socioprofessionnelle (taux de cadres), par niveau de formation (taux de diplômés), par niveau de richesse (PIB, taux de Rmistes), et par situation au regard de l'emploi (taux de chômage), auquel a été ajoutée une variable mesurant le niveau de recours en matière civile susceptible de tester la portée explicative du facteur 'niveau de judiciarisation'. D'autre part, des variables dites 'périmétriques', spécifiques à chaque contentieux et reflétant le nombre de personnes potentiellement concernées par ce type de contentieux : en l'occurrence, c'est notamment le taux de bénéficiaires qui a été retenu.

²²¹ 2154 en 2000 ; 1878 en 2001 ; 21999 en 2002 ; 2049 en 2003 ; 2160 en 2004.

Or, de l'analyse, il ressort que "les variables dites 'périmétriques' prennent le pas sur les variables d'environnement socio-démographiques". Ainsi, la corrélation la plus forte est de loin celle qui existe entre le taux de contentieux et le taux de bénéficiaires (0,43). Les variables ensuite les plus corrélées avec le taux de contentieux le sont faiblement : le taux de chômage (0,21) et la répartition par âge de la population départementale (-0,21). La corrélation est donc particulièrement nette avec l'indicateur périmétrique et le plus souvent inexistante avec les autres. Encore doit-on ajouter que, même cette corrélation apparue au niveau départemental entre taux de recours et nombre de bénéficiaires semble ténue, puisque, si on réitère le même type d'analyse dans le cadre départemental, au niveau des CAF elles-mêmes, cette corrélation demeure, mais au prix d'anomalies importantes.

Quoi qu'il en soit, si on veut tirer des enseignements diachroniques de cette étude synchronique, on doit en conclure que **ce n'est semble-t-il pas la précarisation de la population, ni, moins encore, sa propension au recours contentieux, qui pourraient rendre compte de l'augmentation du contentieux administratif en matière de logement.**

B. Les deux formes de contentieux

Une conclusion que permet définitivement d'étayer l'examen des requérants en matière de contentieux logement. En effet, lorsqu'on examine qui recourt et contre qui, et, surtout, à quel type de requêtes l'augmentation du contentieux en matière de logement est due, on est très loin de l'hypothèse de départ.

Les chiffres nationaux montrent d'abord **qu'en matière d'APL, le contentieux initié par les particuliers ne correspond, sur la période 1999-2006²²², qu'à moins de la moitié de l'ensemble du contentieux** (14832 affaires sur 32447, soit 46%). Ce constat se retrouve plus ou moins sur chacun de nos terrains locaux. A Cergy-Pontoise, les requêtes 'particuliers' constituent 60% de l'ensemble des requêtes sur la période 2002-2005. A Lille, elles n'en constituent même que 20% (805 sur 4163).

En réalité, **on peut distinguer deux grands pôles** qu'illustre bien la distribution des litiges dans les jugements délivrés sur Cergy-Pontoise. D'un côté, des particuliers recourent

²²² On s'appuiera, pour l'analyse des chiffres nationaux, sur une analyse secondaire des données en matière de contentieux APL sur la période 1999-2006 que nous a confiées M.D.Barré. Qu'elle en soit remerciée. On s'appuiera plus spécifiquement, pour l'analyse des requêtes en matière de logement pour les TA de Lille et de Cergy-Pontoise sur des analyses quantitatives menées, côté lillois, à partir de fichiers recensant les jugements délivrés en matière de logement de 1993 à 2004 et, côté parisien, à partir du dépouillement des jugements délivrés dans cette même matière entre 2002 et 2005. L'accès différentiel au terrain n'a pas permis d'obtenir des données parfaitement comparables selon les lieux d'observation. C'est aussi pourquoi, selon les parties, les exemples seront plutôt choisis sur un terrain ou sur l'autre.

contre des institutions administratives en vue de : contester un refus partiel de remise de dette (30%), contester un refus total de remise de dette (15%), contester un refus ou une suspension d'APL (8%) ou contester un refus d'attribution de l'aide à l'amélioration de l'habitat (0,5%). Mais, de l'autre, des CAF en appellent aux juridictions administratives en vue d'obtenir un titre exécutoire suite à un indu non remboursé (40%).

L'analyse des jugements rendus en matière de logement par le tribunal administratif de Lille permet même d'affiner cette première distinction. On y constate en effet d'abord que ce sont les CAF qui sont de loin les plus représentées parmi les requérants devant les particuliers. On note ensuite qu'à l'inverse et de manière semble-t-il contradictoire pour un contentieux administratif, ce sont les particuliers qui sont le plus souvent défendeurs (dans près de 70% des cas) devant divers types d'administration reliés à l'institution préfectorale. On remarque enfin que les résultats de ces initiatives sont très contrastés. Lorsque les CAF attaquent, elles l'emportent ou se désistent, tandis que les particuliers échouent. A l'inverse, lorsque les institutions publiques sont mises en cause, elles l'emportent ; lorsque ce sont des sociétés HLM qui sont attaquées, cela se termine plutôt par un désistement ; tandis que les particuliers attaqués tendent à se faire condamner (cf tableau n°2 et 3).

Tableau n°2 : Sens de la décision en fonction du type de requérant. Contentieux en matière de logement. Tribunal administratif de Lille. 2003-2004.

	Réussite partielle	Réussite totale	Désistement	Echec	TOTAL
Collectif	1 (7%)	5 (33%)	2 (13%)	7 (47%)	15
CAF	56 (5%)	383 (38%)	484 (47%)	98 (10%)	1 021
Particuliers	4 (1%)	38 (10%)	61 (16%)	281 (73%)	384
TOTAL	61 (4%)	426 (30%)	547 (39%)	386 (27%)	1 420

Tableau n°3 : Sens de la décision en fonction du type de défendeur. Contentieux en matière de logement. Tribunal administratif de Lille. 2003-2004.

	Réussite partielle	Réussite totale	Désistement	Echec	TOTAL
CAF	0 (0%)	0 (0%)	1 (14%)	6 (86%)	7
Représentants de la Préfecture HLM et autres collectifs	5 (1%)	43 (10%)	62 (16%)	286 (72%)	396
Particuliers	0 (0%)	2 (4%)	51 (96%)	0 (0%)	53
TOTAL	56 (6%)	381 (40%)	433 (45%)	94 (10%)	964
	61 (4%)	426 (30%)	547 (39%)	386 (27%)	1 420

Ainsi, se retrouve-t-on face à un paysage assez éloigné de celui qu'on aurait pu attendre. Avec, **en réalité, deux voies qui mènent au contentieux en matière de logement**. On part du changement initial de la situation d'un individu qui conduit au versement d'allocations indues. Soit ces indus sont repris sur des allocations encore dues, soit il y a demande de remboursement. Dans ce dernier cas, soit le particulier rembourse, soit il demande une remise de dette devant la CDAPL, soit il conteste la décision de la CAF (première source de contentieux particulier), soit il refuse de rembourser (première source de contentieux institutionnel). En cas de demande de remise de dette, soit la remise est totalement accordée et l'affaire est terminée. Soit elle est refusée ou accordée partiellement, ce qui ouvre trois possibilités : soit le particulier accepte le verdict et rembourse ce qu'il doit ; soit il conteste (deuxième source de contentieux particulier) ; soit il refuse tout simplement (deuxième source de contentieux institutionnel).

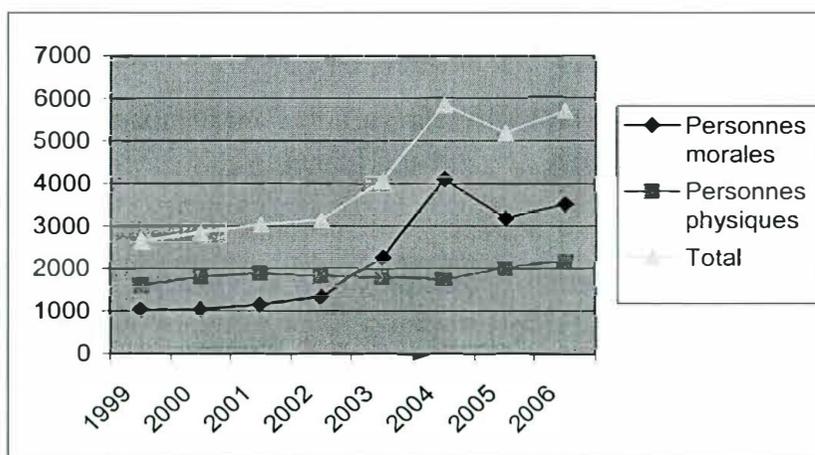
Ainsi, deux principaux types de contentieux en matière de logement coexistent. **D'un côté, des particuliers attaquent** soit les CAF pour contester la manière dont leurs droits ont été calculés, soit les représentants de la Préfecture pour contester le bien fondé de l'indu ou du refus de remise de l'indu, le plus souvent en vain. Et, **de l'autre, des CAF attaquent les particuliers et les sociétés HLM** avec une double volonté : soit les menacer, quitte à se

désister en case de paiement ; soit obtenir un titre de créances faute d'avoir pu se faire rembourser un indu, démarche qui a le plus souvent gain de cause.

C. L'explosion contentieuse : une origine institutionnelle

Mais, si on pousse plus loin l'investigation, on se rend compte que **l'essentiel de l'augmentation du contentieux en matière de logement n'est pas lié à l'action plus contentieuse des particuliers, mais à celle des caisses d'allocations familiales**. C'est ce qui apparaît clairement quand on rapporte l'évolution sur moyen terme du contentieux en matière d'allocation logement aux évolutions respectives du contentieux initié par des personnalités morales et du contentieux initié par des personnalités physiques (cf graphique n°2). La courbe d'évolution du contentieux APL épouse directement –à la hausse comme à la baisse- la courbe d'évolution du contentieux APL d'origine institutionnel. Du reste, ce contentieux institutionnel qui ne constituait que 40% du contentieux total de 1999 à 2001 prend ensuite une place croissante pour atteindre plus de 70% en 2004.

Graphique n°2 : Evolution du contentieux administratif APL par type de requérants. 1999-2006. Données Barré-Aubusson de Cavarlay



L'exemple lillois est à cet égard éclairant. L'augmentation du nombre de requêtes en matière de logement entre 1998 et 2004 s'accompagne de la place croissante du contentieux institutionnel dans ce contentieux (cf. tableau n°4). On passe de 61 à 136 requêtes individuelles, tandis qu'on passe de 328 à 1318 requêtes d'origine CAF (40% du contentieux total en 1998, 90% en 2004). A l'inverse, la place des particuliers dans les défendeurs tend à

augmenter, même si c'est dans des proportions moindres. L'essentiel de l'augmentation provient donc bien du contentieux initié par les CAF.

Tableau n°4 : Evolution du nombre de requêtes en matière de logement et de leurs caractéristiques. TA de Lille. 1998-2004.

	Nb requêtes logement	% CAF dans requérant	Nb requêtes individuelles	% particuliers défendeurs	% examen en moins de 2 ans
1998	328	40%	61		41%
1999	346	73%	66	72%	22%
2000	406	65%	142	62%	15%
2001	661	76%	157	76%	43%
2002	495	73%	135	71%	66%
2003	609	82%	108	81%	55%
2004	1318	90%	136	84%	100%
TOTAL	4163	80%	805	75%	

Ajoutons que le contentieux **'particulier'** en matière de logement se caractérise aussi par sa relative stabilité géographique. Ainsi, quand on compare les requêtes en matière de logement déposées à Lille et à Cergy, on constate un équilibre relatif du nombre de contentieux initiés par des particuliers –une centaine dans les deux cas-, alors que le déséquilibre dans le taux de recours contentieux en matière de logement dans les deux ressorts est presque exclusivement imputable au volume du contentieux CAF relativement très important à Lille et très limité à Cergy.

De ce panorama statistique, il ressort donc une image du contentieux administratif en matière de logement et de son évolution bien éloignée de celle qu'on aurait pu supposer.

Certes, il existe un contentieux **'particulier'** en matière de logement, loin d'être négligeable et même parfois majoritaire dans certains TA comme à Cergy ou comme à Lille en début de période. Mais, il est surtout remarquable par sa stabilité relative dans l'espace et dans le temps : quand le contentieux institutionnel était multiplié par 4 en quelques années, le contentieux individuel n'augmentait au total que de 25%. On pourrait même avancer qu'il est surtout remarquable par sa rareté relative. De fait, il convient de prendre au sérieux le discours récurrent des responsables contentieux des CAF sur la précarisation de la situation d'une part des allocataires et sur ses incidences si ce n'est

directement en matière d'indus, en tout cas indéniablement en matière de demande de remise de dette.

La question paradoxale qui se pose alors est la suivante : **comment rendre compte de la faiblesse relative des procédures contentieuses initiées par des particuliers alors même que se multiplient les situations qui pourraient donner lieu à contentieux ?** Il suffit de rapporter le nombre annuel d'indus liés aux APL (plus de un million selon l'étude plus haut citée) et le nombre annuel moyen de requêtes déposées par des particuliers dans ce domaine (moins de 2000) pour l'illustrer. Plus précisément encore, on peut rapporter les 12.000 à 16.000 indus notifiés par la CAF d'Arras en 2003 ou 2004 aux 1800 à 2200 dossiers de demande de remise de dette qui ont été traités par la CDAPL sur la même période, aux 600 à 800 dossiers pour lesquels ils ont refusé toute remise (les autres n'étant que pour une partie seulement totalement acceptées) et, finalement, à la vingtaine (entre 8 et 23 par an entre 1996 et 2005) de situations pour lesquelles la CDAPL a été mise en cause devant le TA de Lille, pour prendre conscience de la rareté relative de ce type de contentieux²²³. Il est au reste révélateur que lorsqu'on interroge la responsable contentieux de la CAF de Roubaix sur un point de procédure en cas de contestation par les particuliers, elle puisse répondre : « s'il y a contestation, je ne pense pas que ce soit suspensif. On a tellement peu de cas de contestations... » (en l'occurrence, entre 6 cas et 33 cas par an entre 2002 et 2005).

Au total, donc, le plus surprenant, c'est donc la relative modération du contentieux logement initié par les particuliers²²⁴. Il s'agit de s'interroger sur les procédures qui permettent aux administrations potentiellement attaquées de limiter ce contentieux qui apparaît, en ce sens, comme co-construit par ces administrations. C'est ce qu'on tentera de faire dans la deuxième partie.

A l'inverse, travailler sur l'explosion du contentieux administratif en matière de logement, c'est essentiellement **s'interroger sur les facteurs d'augmentation –ou de non-augmentation, voire de diminution- du contentieux logement d'origine institutionnelle**. Pourquoi ce contentieux augmente si fortement dans le Nord-Pas-de-Calais alors qu'il

²²³ On retrouve la même structure pyramidale pour ce qui concerne la CAF de Seine-Saint-Denis, par exemple. En passant des 95.196 bénéficiaires de l'APL (en 2005) aux 11.334 demandes de recouvrement d'indus, puis aux 3.905 demandes de remise de dette, aux 1652 accords partiels ou refus (seulement dans 62 cas), et, enfin, aux 16 saisines du tribunal de la part d'allocataires. L'existence même de ces chiffres démontre la volonté des CAF elles-mêmes d'en faire des indicateurs de leur efficacité, la faiblesse du nombre de contentieux 'particuliers' apparaissant comme un témoignage que le travail est 'bien fait'.

²²⁴ On pourrait développer la même argumentation pour ce qui concerne le contentieux FSL. G. Recour a pu ainsi montrer à partir de l'exemple lillois que la 'déperdition' dans ce domaine est encore plus importante : 8 recours administratifs en 2003 pour 9500 demandes de dossier FSL (voir Recour (G.), *La justice administrative*,

demeure si modéré sur Cergy, au point que, dans celui-ci, en pourcentage, ce soit presque les particuliers qui semblent ‘porter’ une croissance elle-même limitée ? Mais, aussi, pourquoi, au sein d’un même ressort, cette augmentation peut être très différentielle et très variable selon les moments et les lieux puisque, par exemple, sur la période 1992-2004, la CAF de Lille est à l’origine de près de 33% des requêtes administratives en matière de logement (1412), tandis que la CAF de Roubaix, de taille équivalente²²⁵, n’est à l’origine que de 4,5% de ces recours (195) ? C’est ce qu’on tentera d’examiner dans une dernière partie.

II. Le contentieux ‘particulier’ en matière de logement : un contentieux rare et co-construit

Comme on l’a montré à partir de l’étude statistique, ce qu’il convient de comprendre lorsqu’on étudie le contentieux logement initié par des particuliers, ce n’est pas tant pourquoi ceux-ci en viennent à recourir que pourquoi ils ne le font que si rarement. Pour tenter de rendre compte de cette modération, on s’est efforcé, sur le modèle du travail esquissé par Blankenbourg²²⁶, de suivre l’itinéraire d’une requête potentielle afin de mettre en évidence les différents filtres qui s’opposent à son arrivée au contentieux (A), puis les conditions de possibilité d’une plainte ‘en dépit de tout’ (B).

Il appert ainsi que c’est pour une large partie l’administration elle-même qui contribue à la modération du contentieux usager en matière de logement, mais qui, aussi, à l’occasion, contribue à le construire tel qu’il apparaît au tribunal administratif (C).

A. La naissance d’une requête : les filtres

Ce que cette étude a en effet d’abord montré, c’est que de nombreux filtres existent, qui freinent la conversion de mécontentements en requêtes portées devant le Tribunal administratif. Pour comprendre comment sont formées les requêtes, il convient donc de commencer par **analyser ces mécanismes qui freinent la transformation des incidents de paiement en recours devant le TA ?**

On s’intéressera dans un premier temps aux recours contre suspension d’APL (en réaction de la CAF à une dette de loyer) et dans un second aux recours contre refus de remise de dette (suite à un trop-perçu d’APL) ou contre une remise seulement partielle.

le droit et les classes populaires. L’exemple du Fonds de solidarité logement, Mémoire de Master 1, Université Lille 2, 2006).

²²⁵En 2006, la CAF de Lille revendiquait 34.556 allocataires logement alors que celle de Roubaix en revendiquait 34.797.

²²⁶*Art. cit.*

1. Les recours contre les suspensions d'APL

Le maintien de l'APL n'est pas un droit lorsqu'il n'y a plus paiement du loyer. Dans le cas d'un impayé de loyer, la commission CDAPL (Commission Départementale des Aides Publiques au Logement) examine le dossier et décide de suspendre ou de maintenir l'APL. Chaque dossier est réexaminé tous les trois mois jusqu'à régularisation de la situation de l'allocataire. L'observation de commissions CDAPL du Val d'Oise au premier semestre 2007 a permis de mieux étudier et comprendre le travail de leurs membres et ses enjeux²²⁷.

Les membres de la commission statuent sur les dossiers en combinant différents critères ayant trait à la situation économique d'une part et aux efforts de paiement enregistrés depuis le dernier examen - ces éléments d'information étant résumés sur la feuille récapitulative dont chaque membre de la commission possède un exemplaire lors de la réunion.

D'autres éléments peuvent être pris ponctuellement en considération, notamment la trajectoire institutionnellement enregistrée de l'individu bénéficiaire de prestations sociales : il s'agit par exemple du nombre de réclamations relatives à l'APL que l'allocataire a émises par le passé.

Parfois, il est également fait référence, dans le processus de prise de décision, aux contacts entre l'allocataire et l'institution : lors de l'une de ces commissions CDAPL, l'instructrice des dossiers fait ainsi mention de coups de téléphone passés aux allocataires ou reçus de leur part. Ces informations permettent aux membres de la commission d'apprécier le « caractère » de l'allocataire et donc de guider leur prise de décision : elles leur permettent en effet de formuler des hypothèses sur la façon dont la décision institutionnelle va être interprétée par l'allocataire en situation difficile.

La décision de maintenir ou de suspendre le versement de l'APL est utilisée de manière « incitative » comme un outil de prévention des expulsions. A partir des critères objectifs et de la « psychologie » que les membres de la commission projettent sur l'allocataire, ils tentent d'anticiper la façon dont ce dernier peut interpréter la décision de la commission CDAPL. Une part importante des décisions prises par la commission sont en fait des mesures à visée pédagogique, d'ailleurs les termes « éducatif », « pédagogique » reviennent souvent dans les discussions entre les membres de la commission. Ces décisions ont pour but de tenter d'inculquer certaines dispositions à des allocataires dont les membres

²²⁷ Notons, toutefois, que les CDAPL et, plus largement, les procédures d'examen des dossiers de remise de dette varient selon les départements. En fonction, notamment, de la prise en compte plus ou moins automatique de barèmes pour évaluer ces demandes. En fonction, aussi, du degré de délégation du travail d'instruction aux CAF compétentes. On y reviendra par la suite.

de la commission craignent que le versement d'aides sociales ne les déresponsabilise. Dans cette perspective, le maintien de l'APL ne résulte pas simplement d'un calcul mathématique mais s'apparente plutôt à une mesure d'encouragement ou de désincitation adaptée au cas par cas au dossier examiné et donc d'une certaine manière personnalisée en fonction de l'allocataire.

Deux types de situations peuvent illustrer de manière exemplaire la dimension pédagogique des décisions prises par la commission CDAPL :

1. En cas d'impayés de loyer non ou mal remboursés, le versement de l'APL est d'autant plus facilement suspendu que l'aide est d'un montant peu élevé. En effet, les membres de la commission mettent en œuvre dans ce cas le raisonnement suivant : supprimer l'APL n'a alors pas de conséquences financières très importantes pour l'allocataire mais est en revanche susceptible d'avoir une répercussion symbolique. La perte de cette ressource supplémentaire peut fortement inciter l'allocataire en difficulté à tenter de diminuer sa dette pour retrouver l'APL, d'où la vertu supposée éducative de cette décision qui vise à faire réagir l'allocataire.

2. Si une personne doit toucher des arriérés d'APL, la commission peut décider de les lui remettre afin qu'il verse ensuite lui-même son loyer au bailleur. Il serait possible de transférer directement ce crédit au bailleur mais l'une des membres de la commission nous explique que si tel était le cas, la personne perdrait l'habitude de payer son loyer, ce qui serait « *très mauvais pédagogiquement* ».

Les membres de la commission ne peuvent donc que tenter d'anticiper la portée pédagogique de leurs décisions sur les allocataires dont les dossiers sont examinés.

Mais le contenu des commissions CDAPL ne se limite pas à l'examen de dossiers et à la prise de décisions quant au maintien ou à la suspension du versement de l'APL. Il s'agit également de considérer la situation sociale des allocataires en difficulté dans sa globalité, certaines actions de la commission visant à mieux l'encadrer institutionnellement.

Les membres de la commission travaillent en partenariat avec les travailleurs sociaux et les commissions du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Ils expriment des considérations sur l'opportunité de soulever une demande au FSL. Leur opinion s'appuie à la fois sur l'évaluation de la nécessité pour l'allocataire de bénéficier d'une aide du FSL (selon

que sa situation est jugée plus ou moins précaire) et sur les chances de succès de la demande éventuelle²²⁸.

Les individus touchant le RMI depuis un certain temps, qui n'ont jamais été réinsérés professionnellement et qui semblent vivre des situations problématiques attirent l'attention de la commission. L'une de ses membres décrit ces personnes comme étant « *passées entre les mailles du filet* », ce qui exprime la défaillance de l'encadrement institutionnel de la « trajectoire » de ces populations en difficulté. Dans ce cas de figure, la commission peut alors approcher le Conseil Général pour qu'il entreprenne la réinsertion économique et sociale de l'individu. La commission CDAPL du Val d'Oise déplore le cloisonnement actuel des institutions et souhaite la mise en place d'une meilleure coordination avec le Conseil Général.

Enfin il peut arriver que la commission CDAPL outre passe le cadre strict de ses missions en « s'auto-saisissant », si ses membres s'aperçoivent qu'il existe une créance pour laquelle elle n'a pas été saisie. Ce type de pratique est explicitement motivé par la volonté de ne pas aggraver la situation financière de l'allocataire.

En définitive, le travail effectué au sein des commissions CDAPL à propos des suspensions d'allocation s'apparente à des actions d'encadrement de populations pauvres. En témoignent notamment la dimension expressément pédagogique des décisions prises ou encore le fait que les membres de la commission œuvrent en partenariat avec d'autres instances du dispositif de prise en charge institutionnelle des populations en difficulté économique et sociale. **Les allocataires dont les dossiers sont examinés lors de ces commissions ne sont pas en « position de force » dans le rapport qui les unit à l'administration et sont donc peu susceptibles de contester les décisions prises par cette dernière. C'est pourquoi l'on peut parler du rôle de « filtre » joué par ces commissions en amont du dépôt de requêtes au tribunal administratif par les particuliers insatisfaits.**

2. Les filtres à la naissance de contentieux liés aux dettes d'APL

Les dossiers étudiés lors de notre observation à la CDAPL de Cergy font apparaître la part prépondérante des changements répétés de situation matrimoniale ou professionnelle dans la genèse des indus d'APL. Des droits à l'APL peuvent prendre fin avec une mise en couple ou une reprise d'emploi, et si elle n'a pu prendre en compte qu'avec retard ce

²²⁸ On peut d'ailleurs noter que l'on retrouve, au sein des commissions FSL, le même type de fonctionnement à l'œuvre dans les commissions CDAPL et présenté plus haut, à savoir la prise en compte, en plus des données objectives relatives à la situation sociale des demandeurs, des conséquences éventuelles des décisions rendues. Les membres des commissions FSL transigent à partir de barèmes officiels et mettent en œuvre un traitement individualisé des dossiers examinés.

changement de situation, la CAF demandera à l'allocataire de lui rembourser les sommes versées indûment depuis le changement de situation.

Par exemple, la deuxième demande de remise de dette examinée concerne une ancienne hôtesse de l'air de la compagnie (...) née en 1974. Sur sa fiche de renseignements 2005 (datée de février 2006), en face de sa situation matrimoniale est indiqué qu'elle vit en couple et parmi les changements intervenus dans l'année « reprise de vie commune au 05/05/2006 ». La fiche précise en outre qu'elle a huit enfants (de noms différents et dont certains sont apparemment non des enfants mais des frères et sœurs) et touche des prestations pour cinq d'entre eux. Elle bénéficie de l'allocation de soutien familial pour l'un d'entre eux qui n'a pas été reconnu par son père. Sur la fiche 2006 (qui date de février 2007), il est indiqué en revanche qu'elle est séparée. En plus de l'indu APL examiné lors de cette commission, la fiche de renseignement fait apparaître qu'elle a plusieurs autres indus lourds à côté portant sur d'autres prestations de la CAF. L'indu tient au fait qu'elle a continué à percevoir des aides auxquelles elle n'avait théoriquement plus droit après son embauche (...) en février 2006. Mais ces indus lui sont réclamés à présent alors qu'elle a été licenciée en décembre 2006²²⁹.

Les changements de situation matrimoniale ou professionnelle des allocataires constituent d'ailleurs le premier élément mentionné par les responsables des services contentieux des CAF que nous avons rencontrés pour expliquer la constitution d'indus d'APL. Voulant nous expliquer comment un allocataire peut être amené à saisir la CRA (Commission de Recours Amiable)²³⁰ ou la CDAPL, la responsable du service contentieux de la CAF de Rosny prend ainsi spontanément l'exemple d'un indu lié à une reprise d'emploi :

On a une famille. Vous savez qu'il y a une très grande précarité comme on le disait il y a un instant. On a une famille où le monsieur est au chômage donc du fait de son chômage il peut avoir un abattement sur ses ressources donc on va tenir compte de moins de ressources pour calculer son aide personnalisée au logement donc son aide personnalisée au logement va augmenter un petit peu. Et puis la personne va retravailler mais en fait elle a pris le travail qu'on lui a proposé donc elle n'a pas forcément une augmentation de son revenu mensuel. Son salaire est à peu près l'équivalent de son chômage et elle ne va pas voir l'utilité de nous aviser qu'elle a repris du travail. Elle ne va pas penser que nous on lui fait un abattement une exclusion sur ses ressources et que du coup son APL est augmentée. Elle a pas du tout pensé à ça. Elle est surtout absorbée par le nouveau travail qu'elle a et elle va essayer de tout faire pour progresser, donner satisfaction dans son emploi. Donc elle ne se préoccupe pas de la caisse. Sauf que la caisse elle fait passer des fichiers qui interrogent l'ASSEDIC,. Et donc l'ASSEDIC lors du croisement de fichier va nous dire que la personne a retravaillé. Donc là on va arrêter l'abattement ou l'exclusion et là la personne va se retrouver avec une créance. Et à ce moment-là la personne va se manifester : au dos de la notification de trop perçu y a les moyens de recours et dans les moyens de recours il y a la CDAPL. Et là dans ce cas-là, la personne se manifeste et c'est dans ce cadre là qu'on étudiera son dossier.

²²⁹Extrait de journal de terrain du 21 février 2007. Commission CDAPL Cergy-Pontoise.

²³⁰ Selon les régions, trois situations coexistent. Soit, c'est la CDAPL qui, conformément aux fonctions qui sont les siennes, est supposée instruire elle-même tous les dossiers de demande de remise de dette et prendre des décisions qu'elle fait connaître aux particuliers et aux CAF (Ex. : Val d'Oise). Soit, suite à un accord entre la CAF et la DDE qui représente l'Etat dans les CDAPL, il a été signé une convention de délégation d'instruction entre elles. Ce sont alors les CAF qui se chargent de l'instruction des dossiers, tandis que les CDAPL prennent les décisions définitives, avec un degré d'autonomie plus ou moins fort (Ex. : Lille ou Roubaix). Soit, enfin, c'est même une convention de délégation de compétences qui a été signée. Dans ce cas là, les CAF se chargent tout à la fois de l'instruction des dossiers et de la prise de décision, à la seule condition de respecter un barème que leur impose la CDAPL. C'est alors une Commission interne aux CAF, les CRA, qui prennent les décisions (ex. : CAF de Seine-Saint-Denis).

Vous prenez l'exemple de quelqu'un qui a retrouvé un travail et qui ne l'a pas signalé. C'est quoi les causes les plus fréquentes d'indus ?

Ben ce n'est pas un hasard si j'ai pris celui-là. Sur notre département c'est le plus fréquent. La situation professionnelle des gens est particulièrement mouvante et c'est l'une des principales causes de trop perçus. C'est la situation professionnelle. Les ressources parce que des fois ils ne nous déclarent pas leurs bonnes ressources. Et comme on croise nos fichiers également avec ceux des impôts eh ben à ce moment-là, comme il y a une distorsion dans les ressources, on lance un trop perçu. Et l'autre cause, c'est les situations de famille qui changent.

Même lorsqu'ils sont rapidement déclarés, ces changements de situations maritales ou professionnelles peuvent néanmoins entraîner des indus du fait des modes de calcul des droits par la CAF : les droits sont calculés en fonction des informations communiquées chaque mois. Si un allocataire ne signale que le jour suivant la date butoir mensuelle un changement de situation susceptible de lui faire perdre ses droits sur une prestation, ce changement ne sera pris en compte qu'un mois plus tard et un indu d'un mois sera ainsi automatiquement généré. Mais comme en témoigne la responsable du service contentieux de la CAF de Rosny dans l'extrait ci-dessous, il semble que bien souvent les indus ne soient détectés que fortuitement à l'occasion d'une venue au guichet de l'allocataire ou lors de la déclaration annuelle de ressources :

Bon, déjà les allocataires ils viennent au guichet. Des fois, ils viennent au guichet nous demander des prestations ou nous faire connaître la naissance d'un enfant par exemple. Bon ben là, on pose des questions *a minima* sur leur situation. Donc à ce moment-là des fois la dame nous dit j'étais seule et je vis maritalement, j'étais veuve mais j'ai retrouvé un conjoint *etc. etc.* Donc ça peut être à l'occasion d'une visite au guichet, c'est le cas le plus banal. Ou à l'occasion d'une lettre où elle nous parle d'autre chose. [...]

Pareil l'exemple que je vous ai pris tout à l'heure. La dame nous met, par exemple sur son imprimé de CRA, des ressources pour monsieur et des ressources pour madame. Si on savait qu'elle était toute seule parce qu'elle était veuve depuis cinq ans, on va s'interroger et puis on va lui demander de venir nous voir en nous disant pourquoi il y a des ressources pour un monsieur alors que vous êtes veuve.

Enfin, chaque année la CAF contrôle la véracité des informations dont elle dispose pour une partie de ses dossiers. Ainsi, la CAF de Seine-Saint-Denis contrôle les informations contenues dans les dossiers principalement en procédant à des croisements de fichiers. L'ensemble des dossiers d'allocataires sont croisés au moins une fois dans l'année avec les fichiers des services fiscaux. De plus, l'ensemble des personnes ayant déclaré une situation de chômage voit leur dossier croisé avec celui des ASSEDIC chaque année grâce à un accès informatique direct depuis le logiciel CRISTAL où sont répertoriés les allocataires de la CAF. La CAF de Seine-Saint-Denis dispose en outre de vingt contrôleurs qui peuvent se rendre au domicile des allocataires pour vérifier les informations dont ils disposent les concernant. Un quart des dossiers sont normalement vérifiés ainsi chaque année.

Ces contrôles peuvent apparaître comme un premier filtre avant même la procédure précontentieuse et donc *a fortiori* avant le tribunal : en fonction de l'intensité des contrôles, de la variabilité des règles de droit (plus de 15.000 en matière d'allocations logement), le nombre d'indus constatés sera plus ou moins important et le 'risque' de contentieux lui aussi influencé –tant, au reste, en matière de contentieux 'particuliers' qu'en matière de contentieux institutionnel. Ce premier filtre s'inscrit en partie dans une logique de minimisation des coûts (en l'occurrence des coûts de traitement des indus) comme le souligne la responsable du service contentieux de Rosny :

« Auprès de l'ASSEDIC en fait on croise tous ceux qui ont déclaré une situation de chômage. Il est fait au moins une fois par an. Des fois plus. Mais disons qu'on essaie de le faire régulièrement parce que si on ne le fait pas régulièrement, quand on le fait on trouve un grand nombre d'indus. Tandis que si on le fait régulièrement, le nombre il est plus petit et c'est plus facile de faire face à la charge qui en découle derrière. Parce qu'il ne faut pas perdre de vue que plus le nombre d'indus est grand, plus ça va nous générer du courrier, des communications téléphoniques et des visites au guichet. Il faut être bien conscient de ça. Si on fait un croisement avec l'ASSEDIC sans prévenir nos collègues de l'accueil je peux vous dire que ça fait mal parce que les autres en face ils n'attendent pas la foule. »

À la représentation du contentieux comme la confrontation de deux joueurs (l'usager et la CAF pris comme un tout monolithique) arbitrée par un tribunal, il faut donc substituer un jeu beaucoup plus complexe, faisant interagir une multitude d'acteurs (agents, techniciens, contrôleurs CAF, rédacteurs CRA ou CDAPL, usagers, travailleurs sociaux, bailleurs, greffier du tribunal etc.). La requête déposée au greffe du tribunal par l'usager apparaît en fait comme le résultat d'un processus complexe de fabrication et il importe de prendre la mesure du rôle joué par chacun de ces coproducteurs de la requête pour comprendre pourquoi peu de différends entre la CAF et ses usagers aboutissent au dépôt d'une requête au tribunal quand la plupart se règlent à l'amiable en amont.

Parler à ce stade de fabrication ou de carrière de la requête comme il sera fait par la suite est de ce point de vue-là quelque peu impropre. En effet, les réclamations adressées par les usagers à la CAF, que ce soit sous forme orale ou écrite, au guichet ou par voie téléphonique, ne sont pas dès le départ définies comme des requêtes de la part des usagers ni classées comme telles par les agents de la CAF. Pour désigner ces « demandes » adressées aux Caisses d'allocations familiales, l'analyste est confronté à une multitude de vocables indigènes :

« litige », « contestation », « demande », « réclamation », « requête » renvoyant à des dispositifs cognitifs différents, ceux incorporés dans le code de la construction et de l'habitation, ceux mobilisés par la CAF dans son traitement des dossiers, ou ceux propres aux usagers²³¹. Ainsi, du point de vue du code de la construction et de l'habitation, les réclamations des allocataires portant sur les indus d'APL peuvent prendre deux formes différentes. Les allocataires peuvent contester le bien fondé de la décision prise à leur égard ou bien reconnaître l'existence d'une dette à l'égard de la CAF et demander une remise gracieuse de la part de celle-ci. Les usagers sont informés de ces modalités de recours auprès de l'institution par le courrier qui leur notifie leur indu.

En ce qui concerne les réclamations d'usagers portant sur les prestations familiales (qui relèvent de la sécurité sociale), Isabelle Sayn a montré que la plupart des courriers qui sont réceptionnés par les CAF n'indiquent en fait pas de manière claire ou univoque à laquelle de ces deux procédures leurs auteurs entendent recourir. Ainsi à rebours d'une représentation du droit comme application mécanique de normes juridiques, les agents de la CAF disposent d'un « espace de décision » dans la mise en œuvre du droit qui se matérialise dans les opérations de qualification qu'ils opèrent²³². De nombreux indices tendent à montrer qu'il en va de même en ce qui concerne les réclamations portant sur l'attribution de l'APL.

C'est ce que laisse supposer un des représentants de la CDAPL du Pas-de-Calais. Selon lui, il y a « très peu de contestations » en cas de rejet d'une remise de dette. Tout au plus des « demandes d'explications ». De même, un peu plus tard, parlant des lettres reçues par la CAF en vue de contester un indu, il explique qu'en fait, « il ne s'agit pas de contestation. Ils veulent juste savoir pourquoi. Derrière la raison objective, la contestation de la décision, ils disent 'je ne peux pas payer'. C'est une demande de remise de dette. Ou bien ils se demandent comment est calculée l'APL ». Et de poursuivre en soulignant que rares sont les allocataires qui demandent le calcul exact de leur APL. Ils veulent seulement savoir pourquoi ça baisse.

²³¹ Pour une analyse fine et précise de ces « questions de vocabulaire », voir Sylvie Bruxelles, Luc-Henry Choquet, Sophie Julliot-Bernard et Isabelle Sayn. *Droit et accès au(x) droit(s) dans la branche famille de la sécurité sociale. L'accueil et le traitement des réclamations dans les caisses d'allocations familiales*. Rapport CERCRID/CNAF (convention de recherche n° 00/547), juin 2003, p. 6-10. Nous sommes très tributaires des auteurs sur ces questions et suivront leur usage en retenant le terme de « réclamation » pour désigner les demandes des allocataires avant qu'elles ne soient classées comme demande de remise de dette ou contestation par l'institution.

²³² En plus du rapport collectif déjà mentionné, voir notamment Isabelle Sayn, « Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales », Rapport de recherche CNAF/MRASH, 1998 et « Jeux de rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit, L'exemple des Caisses d'allocations familiales », in L. Israel, G. Sacriste, A. Vauchez, L. Willemez, *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, PUF, Collection « Publications du Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie », 2005, p. 111 et s. C'est conformément à la définition d'Isabelle Sayn que nous reprenons ici la notion d'espace de décision.

Ils ont un « besoin de sécurisation » face à une situation nouvelle et ont confiance si on leur donne une raison objective. Quand ils disent ‘je conteste’, en fait, ils veulent dire : ‘je ne comprends pas’. Du reste, ajoutera-t-il finalement, les règles de calcul de l’APL sont aujourd’hui si complexes que pas un des membres de la CDAPL ne serait capable de les calculer par lui-même. On s’en remet aux données informatiques.

Entretien doublement significatif. D’une part, parce qu’il rappelle qu’un des instruments les plus efficaces pour limiter le contentieux en matière de logement initié par les particuliers relève tout simplement de la complexité croissante et de l’opacité des modes de calcul des allocations. C’est l’instrument informatique qui impose sa règle –ou, tout au moins, qui semble imposer sa règle-, tant aux usagers qu’aux différents responsables –devenus ainsi presque irresponsables : on applique un barème- aux différents échelons de l’administration : c’est une forme de ‘gouvernement par les instruments’²³³ qui ne permet guère aux particuliers de faire valoir des droits. D’autre part, parce qu’il souligne aussi que ces ‘responsables irresponsables’ conservent, même sans sembler en avoir clairement conscience, la possibilité de qualifier les courriers qui leur sont envoyés, de faire d’une contestation une demande d’information ou de remise de dette, et ainsi de contribuer grandement à en cadrer la carrière vers une logique contentieuse ou une autre logique.

C’est ce que démontrent de manière plus claire encore les requalifications contradictoires dont une même requête peut faire l’objet au sein de l’institution. Ainsi, lors de la journée d’observation passée auprès des rédacteurs CRA de Seine-Saint-Denis, *une des rédactrices, tout d’abord décidée à orienter vers le tribunal un allocataire qui multipliait les courriers de protestation depuis un an, revient sur sa décision en voyant que le premier courrier de cet allocataire qu’elle avait traité comme une demande de remise de dette pouvait tout aussi bien être lu comme une contestation* et qu’à ce titre il était moins certain qu’elle ne l’avait tout d’abord estimé que le tribunal donne raison à la CAF. Cet exemple montre à double titre comment les salariés de la CAF peuvent participer à la production de la requête grâce à l’espace de décision dont ils disposent. Tout d’abord, le courrier de l’allocataire a été qualifié par la rédactrice CRA comme une demande de remise de dette sans que cette demande soit explicite : « c’était dans son intérêt », nous explique-t-elle. En second lieu, la rédactrice se propose de « l’envoyer au tribunal » ce qui signifie en fait de lui conseiller de déposer une requête contre la décision de la CRA !

En matière de qualification de la demande de l'allocataire, l'espace de décision dont disposent les agents de la CAF ou de la CDAPL est d'ailleurs d'autant plus grand que, si l'on en croit les quelques dossiers que nous avons pu consulter lors d'un entretien auprès du service contentieux de la Direction Départementale de l'équipement (DDE) du Val d'Oise à Cergy-Pontoise, les courriers envoyés précisent rarement de manière vraiment explicite s'ils entendent contester l'existence même de l'indu ou demander une remise de dette, ou les deux à la fois : ils recourent indifféremment aux deux répertoires (contestation et demande de remise gracieuse) bien qu'ils soient juridiquement incompatibles. Or, cette question de la qualification est d'autant plus importante qu'elle détermine la forme que prendra la requête si l'allocataire décide finalement de porter le différend jusqu'au tribunal. Si la demande de l'allocataire a été qualifiée comme demande de remise gracieuse et est examinée en tant que telle par la CDAPL ou par la CRA, l'allocataire désireux de porter le différend jusqu'au tribunal contestera un refus de remise de dette alors que dans l'autre cas il contestera l'existence de l'indu réclamé par la CAF. On ne peut par conséquent comprendre comment s'opère la production de la requête sans observer où sont effectuées ces opérations de qualification et par qui.

On se propose d'étudier cette question à travers les exemples de la Seine-Saint-Denis ou du Val d'Oise qui disposent de CAF différentes mais d'un tribunal administratif commun. Les schémas ci-joints (cf schémas n°1 et 2) rendent compte des dispositifs institutionnels propres aux deux départements et permettent ainsi de faire apparaître la carrière de la requête et les différentes opérations de qualification qui sont opérées au cours des différentes séquences de cette carrière.

L'exemple de la Seine-Saint-Denis va être plus spécifiquement développé à partir du premier schéma qui fait apparaître les différentes séquences de la carrière d'une requête au cours desquelles une réclamation d'un usager peut faire l'objet d'opérations de requalification (cf schéma n°1). La réclamation de l'usager peut soit être envoyée par courrier, soit se faire directement au guichet d'une des antennes CAF de la Seine-Saint-Denis. Dans le premier cas, le courrier peut-être soit adressé à la CDAPL, soit à la CAF. Si le courrier est envoyé à la CDAPL, une première opération de qualification est susceptible d'intervenir dans la mesure où une réclamation assimilée à une demande de remise de dette sera transmise à la CAF alors qu'une réclamation interprétée comme une contestation d'indu sera traitée à la CDAPL. Si le

²³³ Voir Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences

courrier est envoyé à une des antennes CAF, il est alors dépouillé et numérisé par un technicien informatique. La CAF ne travaille qu'à partir de documents numérisés qui sont transmis de service en service par voie électronique. Une fois les documents numérisés, le technicien informatique les envoie par mail aux services qui lui paraissent compétents. Une deuxième opération de qualification s'opère donc ici : le technicien informatique peut choisir de transmettre un courrier au service des prestations en l'interprétant comme une demande d'information ou au service des rédacteurs de la CRA en y voyant une demande de remise de dette.

La réclamation peut également être directement portée au guichet de la CAF où une première opération de qualification peut déjà se faire. Les employé(e)s de la CAF travaillant au guichet ont en effet derrière eux/elles une série de casiers où déposer les documents remis par les usagers en fonction du service auquel ils sont selon eux/elles destinés. Ce n'est qu'une fois ce premier tri effectué qu'est opérée la numérisation par le technicien informatique.

Une fois ces différentes opérations de qualification opérées, les documents se trouvent transmis aux rédacteurs de la CRA à Rosny s'il a été estimé qu'il s'agissait de demandes de remises de dettes. Les originaux sont normalement envoyés vers un entrepôt en Seine-Saint-Denis où ils sont conservés jusqu'à expiration du délai légal. Une requalification de la demande de l'allocataire peut à nouveau intervenir à ce niveau (celui du traitement de la réclamation par les rédacteurs CRA). Par exemple, lors de la journée passée à la CAF de Rosny auprès des rédacteurs CRA, le premier dossier traité concerne les APL et dans la lettre l'allocataire semble contester l'existence de sa dette à l'égard de la CAF. Bruno, le rédacteur CRA auprès de qui nous passons la journée, explique alors que la CRA n'est pas compétente là-dessus et que cette demande relève de la responsabilité de la CDAPL. Le courrier sera donc transmis à cette dernière par l'agent CAF qui se rendra à la prochaine réunion CDAPL.

On voit ainsi qu'**une réclamation formulée par un allocataire à la suite de la découverte d'un indu ne devient une demande de remise de dette qu'à la suite de toute une série d'opérations de qualifications auxquelles participent notamment les différents services de la CAF. On peut à ce titre parler de cofabrication de la demande de remise de dette.** Ce n'est qu'une fois cette demande examinée par la CDAPL ou la CRA et en partie rejetée que l'allocataire peut déposer une requête devant le tribunal. De ce point de vue, la procédure de précontentieux sur les remises de dettes se révèle véritablement efficace. Si l'on prend à nouveau l'exemple de la Seine-Saint-Denis, en 2005, la CRA a examiné 3905

demandes de remise de dette. Elle a donné son accord dans 2953 cas, donné un accord partiel pour 1590 dossiers et rejeté 62 demandes. 16 allocataires seulement saisiront finalement le tribunal pour contester ces décisions.

Schéma n°1 : La carrière de la requête en Seine-Saint-Denis (93)

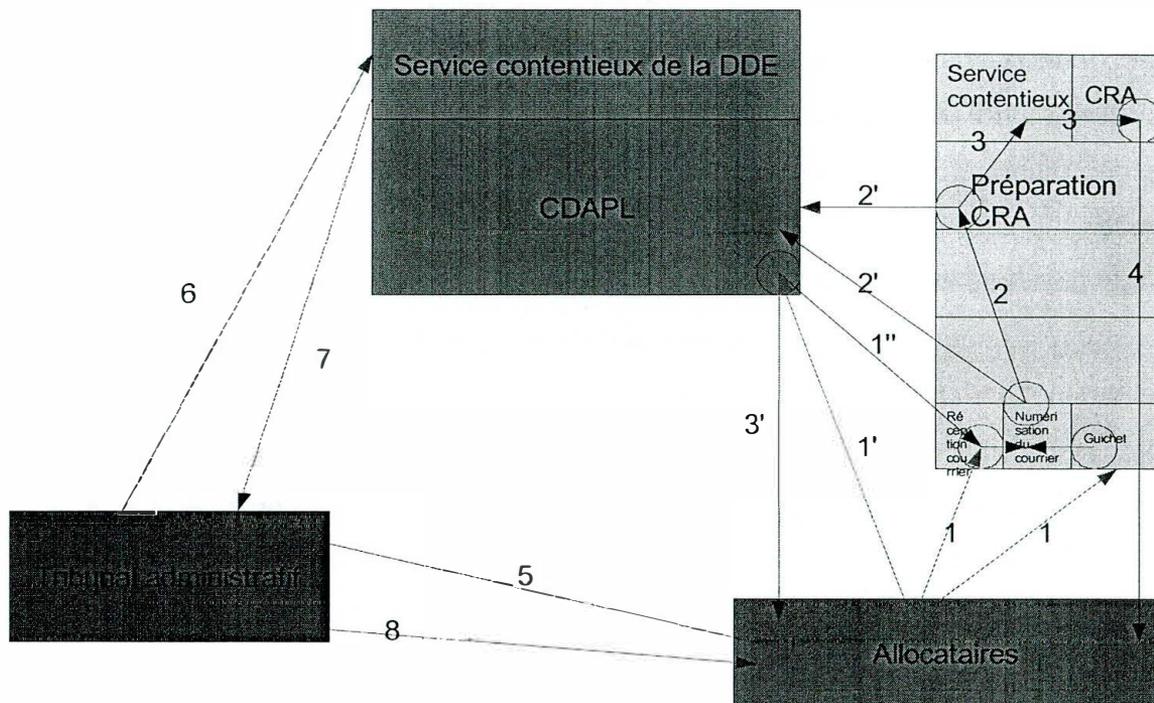
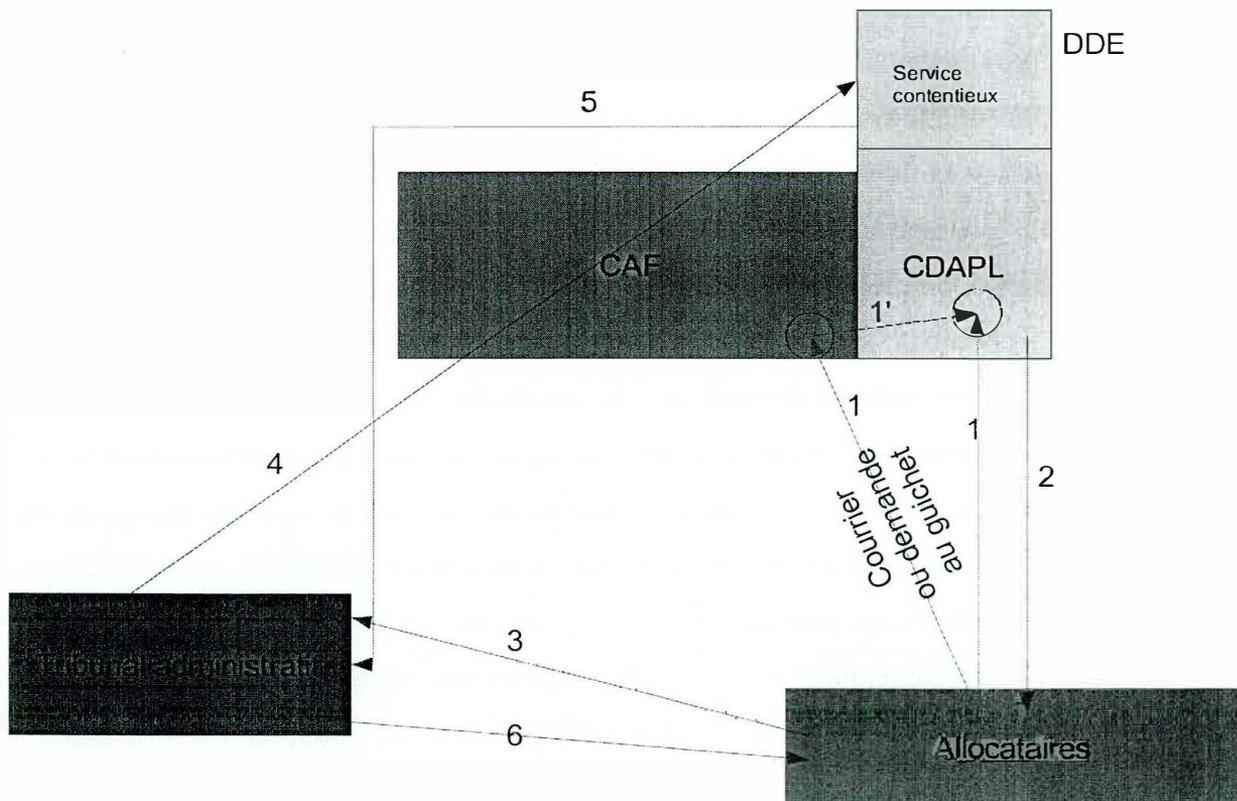


Schéma n°2 : La carrière de la requête dans le Val d'Oise (95)



B. Aller jusqu'au contentieux

Qui sont les particuliers qui, malgré les nombreux filtres, parviennent jusqu'au contentieux ? Les employés de l'administration ou les employés des commissions que nous avons rencontrés semblent penser qu'il s'agit de quelques individus particulièrement procéduriers.

Il est difficile de répondre rigoureusement à cette question. Les particuliers ne se déplacent en général pas au tribunal -six se sont présentés en quatre ans au Tribunal Administratif de Cergy- et sont rarement représentés -quinze en quatre ans sur 633 jugements examinés. Il n'est donc pas facile de rencontrer des requérants du contentieux logement.

Nous avons construit une base de données (anonyme) à partir des jugements concernant le logement au Tribunal Administratif de Cergy entre 2001 et 2005²³⁴. Sur 633 jugements, 60% étaient le résultat d'une requête de particuliers (les 40% restants étant des demandes de titre exécutoire par les Caisses d'Allocation Familiales). Les jugements sont rédigés de manière systématique, notamment dans la partie exposant les moyens de la requête et laissent donc transparaître assez peu d'informations sur les requérants. Néanmoins, ils donnent quelques indications.

D'autre part, nous avons pu réaliser un entretien en septembre 2007 avec une requérante rencontrée au Tribunal Administratif de Cergy en décembre 2006, ainsi que quelques entretiens téléphoniques auprès de requérants plus anciens.

1. Des (particuliers) pas si compétents :

Comme les magistrats le savent, les requérants sont très rarement représentés par un avocat. Ceci n'est sans doute pas sans lien avec le fait que dans 42% des requêtes des particuliers examinées, au moins un des moyens employés par le requérant est inopérant²³⁵ – en général, il s'agit d'une contestation du bien-fondé de la dette alors que ce type de litige n'est pas recevable à ce stade de la procédure. 7% des litiges concernent des objets « autres ». 3,4% des requêtes jugées sont déclarées irrecevables par le magistrat et 5% aboutissent à un non-lieu.

Les requérants, en matière de logement, ne semblent donc pas particulièrement compétents en droit, ni bien informés de la procédure que leur requête a mise en œuvre.

²³⁴ Faute d'avoir accès aux jugements, il n'a malheureusement pas été possible de mener un travail homologue sur le tribunal administratif de Lille.

²³⁵ On notera cependant que les quelques requêtes de particuliers ayant obtenu gain de cause n'étaient pas présentées par des avocats.

2. Un sentiment d'injustice

L'analyse statistique des requêtes déposées au tribunal de Cergy-Pontoise a mis en évidence le fait que la majeure partie des requêtes déposées par les usagers portent sur des refus de remise de dette de la part de l'administration. **Sur 268 requêtes déposées par les usagers au tribunal de Cergy entre 2002 et 2005, 72% portaient sur des refus totaux ou partiels de remise de dette** (Un tiers de ces requêtes portaient sur un refus total et deux tiers sur un refus partiel). Dans la majorité des cas, les requêtes des usagers font donc suite à un refus de l'administration d'annuler totalement une dette contractée par l'utilisateur à l'égard des CAF, c'est-à-dire d'APL versées à l'allocataire alors qu'il n'y avait plus droit selon les critères d'attribution de la CAF. Ce résultat est en concordance avec ce que nous avons vu jusque là : les allocataires dont l'APL a été suspendu ne sont en général pas dans une situation favorable à l'expression d'une requête devant un tribunal.

Les requêtes sont donc en grande partie issues de refus au moins partiel de remise de dette. On a vu que les situations d'indus à la CAF étaient fréquentes, générées par le fonctionnement des aides. Celles qui donnent lieu à des requêtes devant le tribunal de Cergy sont dans 40% des cas²³⁶ liés entre autres à une modification des revenus de l'allocataire. Les allocataires **qui en viennent à déposer une requête se sentent probablement floués par la CAF, dont ils estiment qu'elle a mal fait son travail** : Dans 101 requêtes sur 260 (que nous avons pu traiter), le requérant estime que l'indu résulte d'une erreur de la CAF, argument qui ne constitue pas en soi un moyen d'obtenir satisfaction. Là où les allocataires en situation d'impayé de loyer sont rarement en position de faire un recours devant le tribunal, ceux qui ont une dette d'APL suite à un indu dont ils ne se sentent pas responsables dans la mesure où ils n'ont pas fraudé sont davantage susceptibles de porter leur mécontentement devant le TA.

Nous avons rencontré Mme Rivière²³⁷, dont l'indu d'APL date de 2002. Depuis leur déménagement, la naissance de leur troisième enfant et son congé parental – les trois événements étant arrivés de manière à peu près concomitante – elle et son compagnon percevaient une aide au logement d'environ 2000F. En 1999, Mme Rivière reprend son activité, ce qu'elle ne pense pas à signaler à la CAF. Les années suivantes, cependant, elle déclare l'ensemble des ressources du ménage à sa caisse et les autres aides (notamment l'allocation de rentrée scolaire) sont ajustées en conséquence. Elle n'imagine pas qu'elle ne devrait plus avoir droit à l'APL. En 2002, suite à une modification du système informatique,

²³⁶ Le taux de 40% est probablement sous-estimé puisque dans 52% des requêtes, la conclusion résume le motif de la requête par une mauvaise « appréciation de la situation matérielle » du requérant.

²³⁷ Le nom a été changé.

la CAF se rend compte de l'indu qui se monte à plus de 7000€ et sans avertir M. et Mme Rivière fait cesser le versement de l'APL. Ce n'est qu'après avoir constaté que son loyer a augmenté, que Mme Rivière, alors sûre qu'il s'agit d'une simple erreur, contacte la CAF et apprend qu'elle est redevable de plus de 7000€. Suite à sa demande de remise gracieuse, il lui est accordé une déduction de 50% ; elle estime que c'est encore trop pour eux (elle est secrétaire, son mari est agent technique ; ils ont trois enfant). Elle passe ainsi fin 2006 au TA de Cergy, où sa demande est rejetée.

Au cours de l'entretien, elle insiste sur le fait qu'elle comprend qu'elle a une dette à l'égard de la CAF mais qu'elle s'est toujours sentie dans son bon droit car elle n'a jamais fraudé. Si elle a oublié de faire part de sa reprise de travail, au cours des trois années suivantes, elle a bien signalé l'ensemble de ses revenus :

« Et donc ils ont recalculé notre salaire, le nombre d'enfants qu'on avait et qu'on ne rentrait plus dans les critères pour bénéficier d'une APL et qu'en plus les années précédentes on nous avait versé à tort cette APL. Alors que nous, tous les documents... Moi ce que je répondais, c'est que : on n'a pas fraudé, on répondait aux courriers en temps voulu, on a toujours déclaré... En plus, on n'est pas marié ensemble, j'aurais très bien pu me déclarer maman célibataire comme beaucoup de gens font et puis toucher l'APL. On a tout fait en règle, on a envoyé les documents, on a toujours déclaré nos salaires en temps voulu et il nous arrive un imprévu comme ça. Et en plus on ne nous a jamais avertis. Moi ce que j'aurais trouvé normal, c'est que... Bon déjà ils ont fait une erreur, c'est à eux de gérer leur erreur, mais un minimum, c'est avant de couper quoi que ce soit, on avertit les gens. Alors là actuellement, ils sont en train de se rembourser sur les allocations que je touche pour mes enfants. Mais là aussi, pareil, je m'en suis rendu compte parce que je me suis aperçue que mes allocations pour mes enfants ont baissé. Donc j'ai dit « mais comment ça se fait que ça a baissé ? ». Ils m'ont répondu « vous nous devez de l'argent, donc on vous prélève une partie dessus. Mais à aucun moment, j'ai eu un courrier disant 'on va vous prélever ci et ça' ».

Ainsi, **son mécontentement a plusieurs formes** : l'indu est le résultat d'une erreur informatique de la CAF ; celle-ci ne l'a jamais tenu informée de l'existence d'une dette et des initiatives prises par l'institution pour recouvrer l'indu ; enfin, non seulement elle n'avait pas fraudé, mais elle n'était pas en mesure de deviner l'existence d'une erreur. En effet, le calcul de l'APL est compliqué et sa situation ayant changé sous plusieurs aspects, elle ne pouvait pas estimer elle-même l'effet seul de sa reprise de travail :

« Et puis ce qui est étonnant, c'est qu'ils n'avaient pas recoupé pour l'APL, mais ils avaient recoupé pour d'autres aides auxquelles j'avais droit, parce qu'ils ont... par rapport au salaire que j'avais, comme j'avais été augmentée et tout, une année, ils m'avaient versé une partie de la rentrée scolaire et l'année d'après, ils me l'ont supprimée complètement. Donc ça veut dire que pour certaines allocations, ils avaient fait le recouplement que j'avais repris mon travail et que donc je n'avais plus droit à ça. Mais pour l'APL, ils n'ont pas fait le recouplement. Alors est-ce que c'est deux choses séparées ? Je ne sais pas. Alors pour moi, ça me semblait logique, je ne voyais pas de problème, parce que je voyais qu'ils me supprimaient certaines choses, donc je me disais, ma situation est bien pour eux. Mais pour l'APL, non, ce n'était pas ça !

Oui, c'était imprévisible...

Ah vraiment, pour l'APL, je ne pouvais pas m'y attendre... Et quand j'ai vu... quand j'ai pris mon loyer, j'ai pensé qu'il y avait eu une erreur de leur part, j'ai pensé qu'ils ne m'avaient pas versé l'APL parce qu'il y avait eu une erreur ou... qu'ils avaient peut-être pas reçu le document que je leur avais envoyé le document avec nos revenus, que peut-être la Poste n'avait pas fait... qu'ils ne l'avaient pas reçu en temps voulu. Quand j'ai téléphoné, j'étais persuadée que ça allait se régler comme ça, pas que j'allais tomber dans le pot aux roses, quoi. »

C'est donc avec confiance qu'elle se rend au tribunal, avec le sentiment d'être victime d'une injustice à redresser :

« Oui, c'est pour ça que je me suis déplacée. Et puis bon, je me sentais dans mon bon droit, aussi. Je n'avais pas fait d'erreur, j'avais fait les choses correctement. Donc je me suis dit, non, là il faut que je me déplace pour expliquer que non, j'ai fait tout ce qu'il fallait en temps voulu. »

Ainsi, comme une majorité des requérants, elle conteste un refus de remise totale de dette, au motif principal que la CAF est, par une erreur de calcul, à l'origine de l'indu. Cependant, ce motif n'est pas recevable dans la mesure où, après une demande de remise de dette, elle ne peut plus contester le bien-fondé de celle-ci, mais seulement évoquer une mauvaise appréciation de sa situation matérielle par la commission. D'ailleurs, elle ne conteste pas à proprement parler l'existence de la dette, mais la responsabilité de celle-ci. Elle ne s'estime pas responsable et juge qu'elle a été traitée avec légèreté par la CAF ; ces arguments ne sont cependant pas recevables. Elle se trouve d'ailleurs **confortée dans son sentiment de bon droit par les travailleurs sociaux et juristes qu'elle rencontre** au moment où le litige naît :

« Ce qu'ils ont vérifié en fait, c'est que j'avais bien rempli les documents en temps voulu. Qu'effectivement j'avais déclaré que je travaillais. Parce qu'elle me disait « il y a tellement de gens qui fraudent au niveau de la CAF... Il faut vérifier que vous avez fourni les documents en temps voulu. Que vous avez déclaré votre reprise de travail. » Donc effectivement, moi je n'ai pas envoyé d'attestation de reprise de travail parce que je ne savais pas qu'il fallait en envoyer une. Ils ne m'en ont jamais réclamé au niveau de la CAF. Mais quand j'avais mes documents à envoyer tous les ans, je crois qu'on les envoie avant juin, je les ai toujours envoyés. Avec la somme que je gagne, la somme que mon mari gagne, donc bon, on a toujours tout fait en temps voulu ! »

A ceci, s'ajoute son licenciement, quelques mois avant l'audience au tribunal. Elle se sent donc dans son bon droit et se déplace d'ailleurs au tribunal pour expliquer de vive voix sa situation :

« je leur ai exposé que moi effectivement ce que je voulais, c'était l'annulation de la dette, parce que j'estimais que c'était une erreur de la CAF, que moi j'avais fait tout en temps voulu, j'avais donné tous les documents qu'il fallait, que même la CAF avait dû se rendre compte de leur erreur puisqu'ils avaient envoyé des documents où ils précisaient que j'avais gagné telle somme dans l'année et que j'avais des indemnités de Sécurité Sociale, donc ça prouvait bien que pour eux, j'étais enregistrée comme travailleuse et non pas comme chômeuse ou comme femme au foyer. Donc je comprenais pas qu'ils aient pas réalisé avant que je n'avais pas repris mon travail. Et donc aussi... parce que quand j'ai été convoquée au tribunal, j'étais déjà au chômage, donc je leur ai dit que en plus ma situation

s'était dégradée puisque je me retrouvais au chômage. Et ça, il m'a dit, le juge, que ça ne rentrait pas en ligne de compte, qu'à la limite il fallait que je voie après, après la décision du tribunal, que je vois avec la CAF si en étant au chômage... Donc c'était deux choses à part, si vous voulez. Pour eux, c'est deux choses à part : ils examinaient la situation à ce moment-là et que mon chômage qui arrivait, c'était une chose qui était à part, ils n'en tenaient pas compte dans mon jugement. »

Ainsi, confrontée à la gestion parfois malheureuse de flux complexes d'informations individuelles et de la nécessité de recouvrement des créances par la CAF, elle achoppe ensuite sur l'incohérence temporelle entre les exigences d'un budget mensuel et le temps du tribunal.

3. Des requérants aidés :

Les décisions de Mme Rivière ont été suscitées à chaque étape par les conseils d'un professionnel. Dans un premier temps, face à la dette, sa propre réaction n'était pas du registre de la contestation :

« parce qu'à l'époque on a eu 2000 F à payer en plus, de loyer. Donc effectivement, une baisse de revenu assez importante, quoi. Alors suite à ça, j'ai demandé à mon employeur à revenir à temps plein. Parce que j'avais mes trois enfants, je ne travaillais pas le mercredi. Ils m'ont dit que oui, éventuellement ça pouvait être possible. Ils ont étudié mon dossier, au bout de six mois, j'ai eu une réponse négative. Parce que comme à l'époque, IBM, ils ne licenciaient pas, il faisaient des plans de départ volontaire. Donc ça ne les intéressait pas du tout que je sois à temps plein. Donc la réponse était négative, donc quand j'ai eu la réponse que je ne pouvais pas prendre un temps plein, je me suis dit, non, là, ça va être ingérable. Donc ce que j'ai fait aussi, c'est que j'ai demandé par rapport à ici si éventuellement en prenant un logement plus petit, ça faisait une baisse de loyer importante. Mais c'était minime parce que nous, ça fait onze ans qu'on est ici, le loyer n'augmente pas très... Il augmente avec le coût de la vie alors que si je reprenais un logement dans la résidence, le loyer augmente à chaque fois que le locataire déménage. Donc je me retrouvais avec un logement beaucoup plus petit et une très petite... une différence de loyer très minime. Donc ça ne valait pas le coup. Du coup, j'étais un peu coincée. Et ensuite l'assistante sociale m'a dit que je pouvais demander au... - parce que c'est le 1% patronal, ce logement - ailleurs. Mais elle me dit 'vous allez vous retrouver... si vous demandez un loyer... - parce que je ne paye pas un loyer énorme ici - si ça se trouve pour le même coût ou pour un tout petit moins, vous allez vous retrouver en appartement, dans un logement beaucoup moins bien, dans un quartier moins bien famé que où vous êtes ici, avec vos trois enfants, ce n'est pas l'idéal non plus'. Donc je me suis retrouvée un petit peu coincée, quoi. Je n'ai pas pu faire grand chose... »

C'est l'assistante sociale de son lieu de travail qui lui déconseille le déménagement. La même l'incite à faire une demande de remise de dette. Par la suite, le compagnon de Mme Rivière se rend au guichet de la CAF, et l'employée confirme la pertinence du conseil. L'assistante sociale oriente Mme Rivière vers un juriste de l'entreprise qui l'aide à formuler sa demande et à joindre les pièces appropriées.

Mais M. et Mme Rivière sont déçus du résultat. C'est alors un beau-frère, juriste dans le service contentieux d'une mairie et ainsi familier du droit administratif qui lui conseille de déposer un recours devant le tribunal administratif : puisqu'ils n'ont pas fraudé et que la CAF est responsable de l'erreur, il pense qu'ils devraient avoir droit à une remise totale. Il monte lui-même le dossier.

Après le rejet du TA, Mme Rivière dit qu'ils ont pensé à la possibilité de l'appel (rappelée en première page du jugement reçu), mais ils n'en ont pas eu le courage, d'autant qu'elle entamait alors une formation pour changer de profession et était absorbée par d'autres démarches. Elle a également été un peu intimidée par son expérience du tribunal administratif.

Dans le cas de Mme Rivière, la parenté avec un juriste, ainsi que les soutiens offerts par son employeur ont été déterminants dans les démarches entreprises. **Les dettes APL sont génératrices d'un sentiment d'injustice.** Celui-ci est particulièrement marqué dans certaines situations : lenteur de la CAF à se rendre compte de son erreur (ici plusieurs années), manque de clarté et de communication de la CAF, importance de la dette... **Mais il est probable qu'un contexte favorable soit nécessaire, comme celui qu'ont connu les Rivière, pour que le mécontentement se transforme en requête. Il serait pour autant difficile de qualifier ces rares requérants de « procéduriers ».** D'autant que c'est aussi pour partie le traitement qui est apporté aux demandes qui conditionne le passage au contentieux

C. Des requêtes en partie produites par des traitements différents selon les CAF, CRA et CDAPL

1. Des contrastes forts entre les requêtes issues de Seine-Saint-Denis et celles provenant du Val d'Oise

L'analyse statistique des jugements rendus par le tribunal de Cergy depuis 2002 fait en effet apparaître des **contrastes géographiques intéressants en matière de remise de dette** :

- On trouve extrêmement peu de contestations de refus total de remise de dette émanant de Seine Saint Denis : 92,4% d'entre elles émanent en effet du Val d'Oise et seulement 3% de Seine Saint-Denis. Il en va en revanche différemment des contestations de refus partiels de remise de dette qui émanent à 63,6% de Seine Saint Denis contre 31,8% pour le Val d'Oise.
- On constate en outre qu'un peu plus de 50% des refus totaux ou partiels de remise de dettes émane du Val d'Oise alors que le Val d'Oise compte deux fois moins d'allocataires.

Ces résultats confirment les conclusions précédentes : **la requête ne peut être expliquée par les caractéristiques du requérant, indépendamment du dispositif institutionnel local.** C'est donc à ces particularités locales qu'il faut s'attacher pour comprendre l'évolution du nombre de requêtes.

2. Des dispositifs institutionnels différents qui permettent d'expliquer ces contrastes

Cette différence au niveau de la répartition départementale des litiges se double d'une différence institutionnelle. Dans le Val d'Oise, l'organisme chargé de régler à l'amiable les contentieux entre la CAF et ses usagers relève de la DEE (il s'agit de la CDAPL). En Seine-Saint-Denis, la CDAPL délègue les demandes de remise de dettes à un des services de la CAF, la CRA, Commission de Recours Amiables. Tout se passe donc comme si, en Seine-Saint-Denis, le fait que la CAF soit elle-même chargée de statuer sur les litiges l'opposant à ses usagers conduisait paradoxalement les membres du service des recours à se montrer plus conciliants à l'égard des usagers. Il faut prendre cette différence institutionnelle d'autant plus au sérieux que dans les deux cas, ce ne sont plus les mêmes personnes qui prennent les décisions : la CRA est une émanation du conseil d'administration de la CAF. Les membres de la commission sont donc des représentants des employeurs et des syndicats de salariés (en l'occurrence la CGT et la CFTC). Le secrétariat de la CDAPL est à la DDE.

Pour expliquer les différences statistiques expliquées plus haut, nous faisons l'hypothèse d'un traitement plus conciliant à Bobigny qu'à Cergy. Cette hypothèse est confirmée par les données qui nous ont été transmises par la CDAPL de Cergy et le service contentieux de la CAF de Rosny en matière de remise de dettes.

En 2006 à Cergy : 1709 décisions, 453 remises partielles, 926 remises totales, 330 rejets.

En 2005 à Rosny : 3905 décisions, 2953 remises totales, 1590 remises partielles, 62 rejets.

Il y a donc 5 fois moins de refus à Rosny pour 2,5 fois plus de décisions. Il est vrai qu'on peut se demander si la situation des allocataires déposant des demandes de remises en Seine-Saint-Denis est la même que dans le Val d'Oise. Cependant, l'allocation logement étant de toute façon sous critères de ressources, on peut supposer qu'une différence de revenus des allocataires dans les deux départements serait loin de pouvoir expliquer une telle différence dans le traitement des demandes.

Le caractère plus conciliant du traitement en Seine-Saint-Denis semble en fait trouver son explication dans le mode de traitement des demandes de remise de dettes à la CRA de Bobigny par rapport à la CDAPL de Cergy. La délégation réalisée en 2000 par la CDAPL de Bobigny s'est en effet accompagnée de l'élaboration d'un **barème** en matière de remise de dettes que la CRA est supposée appliquer dans ses prises de décisions. Inversement, en matière de remises de dettes, les décisions sont prises à la CDAPL en **commission** à l'examen de fiche de renseignement sans qu'un barème avec une liste de critères préalablement établis soit défini. A cela s'ajoute qu'à Cergy, décision a été prise de

tenir les commissions de la CDAPL dans l'enceinte de la CAF, ce qui permet d'avoir accès aux données riches et actualisées du logiciel CRISTAL de la CAF. Ceci est permis, comme on nous l'a expliqué, par une spécificité locale : la DDE et la CAF sont à deux minutes à pied.

3. Barème et commission

Les commissions CDAPL peuvent être rapprochées d'autres types de commission : FSL, surendettement... Toutes ont pour principe un traitement individualisé supposé être plus juste. Elles correspondent à une vague de politiques sociales datant, pour les plus anciennes, de la fin des années 1980, comme l'explique Vincent Dubois :

« l'identification administrative des individus a récemment pris une importance jusque là inédite du fait des transformations intervenues dans les procédures de l'action publique. Celles-ci vont dans le sens du déclin du traitement du collectif au profit d'une individualisation du traitement des problèmes sociaux, comme le montrent ce qu'on a appelé les « nouvelles politiques sociales », dont le revenu minimum d'insertion est exemplaire. Celles-ci reposent sur une personnalisation des procédures, que marque le recours croissant à la contractualisation de biographies administratives. En-dehors du RMI, on peut aussi penser à d'autres dispositifs et institutions, telles que les missions locales pour l'emploi des jeunes, les commissions de surendettement, ou encore le logement social. »²³⁸

Les professionnels et bénévoles membres de commission CDAPL que nous avons pu rencontrer adhèrent à cette vision d'un traitement plus juste dans la mesure où il prend en compte les particularités individuelles. Ils pensent également qu'elle est plus favorable aux allocataires que l'application mécanique d'un barème.

Nos observations tendent cependant à montrer le contraire : le barème (dont l'application n'est jamais complètement mécanique) donne ici l'impression d'être plus favorable aux allocataires. Il semblerait que la délégation à la CRA sur la base de la création d'un barème soit une solution souhaitée par beaucoup de responsables de CDAPL, pour des raisons de gain de temps. Si les réalités observées en Seine Saint-Denis et Val d'Oise sont transposables, cela signifierait des remises de dette plus nombreuses en phase de recours gracieux et, donc, en retour, des contestations moins nombreuses encore de la part des usagers.

On a ainsi pu montrer que, si le contentieux administratif en matière de logement initié par les particuliers demeure si faible, **c'est pour partie du fait de la multiplicité des formes de médiation mises en place par les entités institutionnelles pour orienter, réorienter ou atténuer les plaintes** qui pourraient leur être adressées à tout moment de la procédure : on nous a même confié que certains cas de contestation administrative de décisions de la CDAPL

pouvaient retourner devant la CDAPL pour éviter une condamnation pour erreur manifeste d'appréciation. **C'est aussi pour partie du fait de la complexité des procédures et des dispositifs qui entourent les droits des particuliers**, les services contentieux des CAF jouant du reste parfois de la méconnaissance des règles par les particuliers –par exemple, celles qui entourent la prescription- pour lancer des procédures qui, légalement, pourraient être contestées. **Quand on ajoute que la population à laquelle s'adressent ces institutions n'est sans doute pas la plus pourvue en ressources économiques, sociales et juridiques** – particulièrement celle qui est victime d'indus- et que les sommes en jeu sont souvent limitées eu égard à d'autres types de contentieux, on comprend la rareté de recours qui, pour ce qu'on a pu en juger, relèvent de quatre situations.

D'abord, des cas très rares de manquements graves d'une CAF ou CDAPL qui conduisent plus souvent à un désistement qu'à une condamnation : dans ces situations, les CAF préfèrent en effet transiger avant passage au contentieux. Ensuite, des cas apparemment moins rares où les CAF incitent des particuliers considérés comme particulièrement procéduriers à aller au tribunal parce qu'elles savent qu'ils vont perdre : chacun des responsables contentieux qu'on a pu rencontrer avait une anecdote en ce sens. A l'inverse, une des rares allocataires-requérantes qu'on a pu contacter nous a raconté qu'après plusieurs démarches, on lui avait conseillé d'aller au TA... et qu'elle avait perdu. On est là en face de requérants moins démunis que la moyenne de tous points de vue et qui entrent avec la CAF dans une relation d'échange plus équilibrée, sans que l'équilibre soit total.

On trouve, à l'inverse, des cas de personnes particulièrement démunies dont on a du mal à comprendre comment elles se retrouvent dans de telles procédures, si ce n'est par incompetence. Plusieurs des anciennes requérantes qu'on a essayé de contacter semblaient avoir un rapport au français plutôt distant, ne se rappelaient plus vraiment de quoi il retournait et associaient cette péripétie à un parcours par ailleurs tourmenté : l'un était retourné en Algérie faute d'avoir pu conserver son travail du fait d'une maladie ; un autre nous a parlé d'une audience à laquelle il avait été associé... en tant que prévenu... Au reste, les quelques requérants avec lesquels nous avons pu entrer en contact ne se rappelaient guère de cet épisode comme s'ils en étaient quelque peu étrangers.

Enfin, quelques cas, très rares mais très révélateurs, concernent des usagers qui ont été là encore incités à la contestation par des responsables de CAF, mais dans le but de trancher une jurisprudence peu claire. On retrouve à nouveau ce qui est pendant presque derrière

²³⁸Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Collection

chacun des cas de requêtes ‘particuliers’. **Une co-construction de la requête entre les particuliers et l’administration en fonction de besoins propres à celles-ci** : faire avancer la jurisprudence, se débarrasser des opportuns, prendre en charge des situations sociales particulièrement difficiles, voire contribuer à l’amélioration du service de médiation en cas d’échec devant le TA. Il semblerait donc qu’en matière de logement, sous réserve de plus amples enquêtes, les requêtes des particuliers ne parviennent au tribunal administratif qu’à la condition d’être auparavant retraduites dans les logiques de l’institution qu’elles sont supposées mettre en cause. **D’instance régulatrice de l’activité des CAF (en l’occurrence), le TA deviendrait sans le vouloir et sans le savoir un outil mis au service de la régulation de ces institutions.** Une conclusion que semble plus que confirmer l’examen du contentieux logement initié par les CAF elles-mêmes.

III. Le contentieux institutionnel en matière de logement, un produit dérivé de l’activité administrative

Comme on l’a vu, l’augmentation du contentieux administratif en matière de logement sur la période étudiée est principalement liée à l’augmentation du contentieux d’origine CAF, de même que sa diminution relative sur 2005-2006 correspond presque uniquement à une évolution homologue du volume de ce type de contentieux : lorsque le contentieux d’origine institutionnelle est multiplié par quatre, le contentieux d’origine ‘particuliers’ augmente seulement d’un quart. De même, l’essentiel de la différence dans les taux de recours en matière de logement entre les deux sites choisis, Lille et Cergy, semble imputable au contentieux CAF alors que le contentieux ‘particulier’ apparaît comme relativement stable tant dans l’espace que dans le temps.

Travailler sur l’évolution du contentieux administratif en matière de logement, c’est donc d’abord tenter de comprendre ces différences et ces évolutions du taux de recours contentieux de la part des CAF dans l’espace et dans le temps. Tout en gardant à l’esprit que le contentieux CAF en matière de logement reste limité : quand on rapporte les 4101 requêtes déposées par les CAF au tribunal administratif en matière d’APL en 2004 (année la plus prolifique) au plus d’un million d’indus notifiés par les CAF en cette même matière, on se rend compte que, là encore, ce qui est frappant, en terme de niveau, c’est plutôt la rareté relative des saisines que leur fréquence.

Reste à comprendre pourquoi cette fréquence augmente ainsi sur une si courte période et pourquoi elle diffère selon les CAF. On peut alors rapporter logiquement cette augmentation à deux phénomènes : soit à une augmentation du nombre d'indus notifiés qui se répercuterait au final sur le nombre de recours contentieux engagés par les CAF ; soit à une augmentation de la probabilité que les indus notifiés conduisent à un recours contentieux.

Il apparaît que la première explication n'a qu'une portée limitée (1) alors que l'essentiel de l'explosion du contentieux APL d'origine CAF relève d'un développement du traitement contentieux lié, d'une part, aux contraintes nouvelles qui pèsent sur l'action des CAF (2) et, d'autre part, à la manière dont les CAF se sont appropriées ces contraintes (3).

A. L'augmentation des indus, une réalité administrative à l'impact limité

Le rôle de l'augmentation du nombre d'indus dans l'augmentation du contentieux logement émanant des CAF n'est sûrement pas à négliger puisque, quand bien même l'étude quantitative semblerait démontrer l'absence de corrélation entre l'importance du contentieux APL et les variables de précarisation, plusieurs des entretiens qu'on a menés auprès de responsables contentieux locaux et nationaux conduisent à penser qu'**un ensemble de transformations récentes dans les sources et le mode de perception des indus ont pu provoquer une augmentation de ces situations potentiellement créatrices de contentieux.**

Les responsables contentieux nationaux de la CNAF rappellent ainsi que la complexité croissante de la législation en matière d'APL (plus de 15.000 règles en matière de prestations) induit de manière automatique une augmentation du nombre d'indus. Ils notent aussi que la possibilité nouvelle de croiser les données CAF avec les données des Assedic a pu impulser, là encore de manière automatique, une augmentation soudaine des indus repérés en 2005. Enfin, ils expliquent qu'a été mise en place à partir de 1995 une politique de gestion scientifique des risques d'indus qui s'est concrétisée d'abord par une analyse des causes d'indus (en 2001), puis par la mise en place progressive d'une politique de contrôle ciblée en fonction des risques évalués au niveau national, avec des objectifs chiffrés pour chaque CAF : chaque caisse doit ainsi contrôler chaque année au moins 30% de la masse annuelle des données collectées, en se centrant plus particulièrement sur les cibles identifiées au niveau national (en l'occurrence, les données qui concernent la situation familiale et les charges d'enfants qui s'étaient révélées sous contrôlées dans l'étude nationale initiale). Une politique de contrôle des risques dont on peut là encore supposer qu'elle induit de manière immédiate une augmentation du nombre d'indus repéré.

Cette entrée par l'augmentation des indus qui suppose que le nombre de contentieux finalement initié au niveau des tribunaux administratifs dépend de pratiques directement liées à la gestion interne des administrations plutôt qu'aux pratiques des usagers, **se heurte toutefois à quelques anomalies.**

D'abord, à un décalage temporel : la plupart des mesures dont on nous a parlé comme porteuses d'une augmentation potentielle du nombre d'indus n'ont produit pleinement leurs effets qu'à partir de 2005, soit à un moment où le contentieux administratif en matière de logement tendait plutôt à se restreindre –même si l'avenir nous révélera peut-être l'importance indirecte de ces mesures sur le volume du contentieux final. Du reste, on rappelle que les CAF pour lesquelles on dispose de l'évolution sur moyen terme du nombre d'indus APL ne font pas toujours état d'une augmentation linéaire de celui-ci.

Surtout, faire de ces transformations initiées au niveau national la principale cause de l'augmentation du contentieux administratif –doublement 'administratif' pourrait-on dire...- en matière de logement supposerait, d'une part, qu'on retrouve des tendances similaires à l'augmentation dans toutes les CAF, et, d'autre part, que le volume de contentieux initié par chaque CAF soit largement corrélé à la taille desdites CAF (en tant qu'indicateur approximatif du nombre d'indus notifiés par chaque CAF). Or, on a vu à l'inverse que l'augmentation du contentieux CAF prend des dimensions très disparates selon les départements. Quant au second argument, s'il semble avéré par l'étude nationale menée par département, il ne résiste que partiellement à une analyse plus fine de la répartition du contentieux par CAF. Certes, on constate aussi, au niveau de la région Nord-Pas-de-Calais, une corrélation entre le nombre de requêtes initiées par chacune des CAF et le nombre d'allocataires APL dont chacune est supposée se charger (cf tableau n°5 et graphique n°3) : elle est même de 0,48 contre seulement 0,43 au niveau national. Toutefois, cette corrélation est essentiellement liée au faible contentieux engendré par les CAF les plus petites de la région alors qu'on constate, d'abord un certain décalage entre les CAF du Nord et celles du Pas de Calais –qui correspondent, on le rappelle, à des CDAPL différentes-, ensuite, pour ce qui concerne les CAF plus grandes, d'autres écarts, parfois importants, entre le taux de contentieux engendré et la proportion d'allocataires gérés par chaque CAF.

On pourrait ainsi opposer, au sein même de l'espace géographique considéré, les CAF relativement 'contentieuses' -Dunkerque et Lille essentiellement- aux CAF qui le semblent moins : Valenciennes, Calais, Arras et, surtout, Roubaix. La comparaison entre Roubaix et Lille est de ce point de vue particulièrement éclairante (voire étonnante) puisqu'il s'agit là de deux CAF qui relèvent du même tribunal administratif, de taille presque comparable (environ

15% des allocataires de la région chacune), mais dont la place dans le contentieux du Nord-Pas-de-Calais est diamétralement opposée : 6% issu de la CAF de Roubaix contre 42% issu de celles de Lille.

Autant d'anomalies qui conduisent à penser que **les disparités synchroniques du contentieux logement issu des CAF, comme leur évolution diachronique, tiennent surtout de la probabilité différentielle de mise au contentieux des indus.**

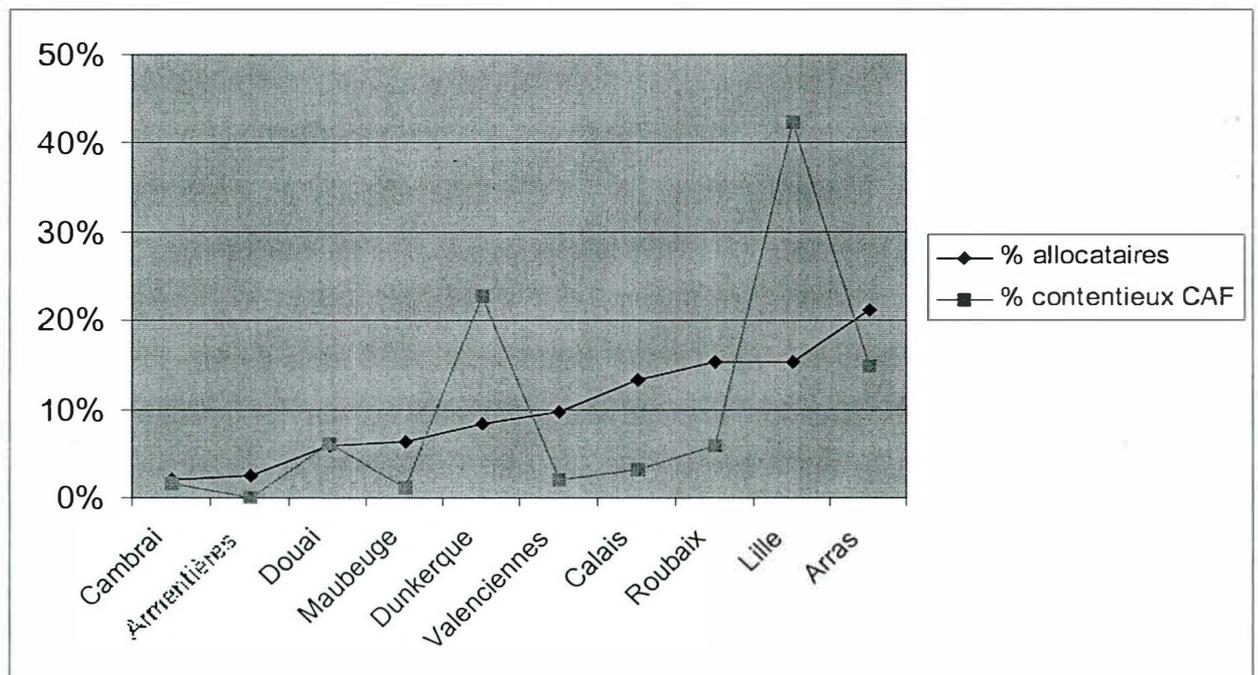
Tableau n°5 : Comparaison de la répartition du contentieux APL et des allocataires APL par CAF. Tribunal Administratif de Lille. 1992-2005²³⁹. Statistiques CAF 2002.

Requérant	Nb requêtes	Nb allocataires APL
CAF Armentières	1 (0,03%)	5865 (2,5%)
CAF Cambrai	52 (1,5%)	4981 (2%)
CAF Douai	200 (6%)	13903 (6%)
CAF Dunkerque	757 (23%)	19821 (8%)
CAF Lille	1 412 (42%)	36606 (15,5%)
CAF Maubeuge	36 (1%)	14874 (6%)
CAF Roubaix	195 (6%)	36379 (15%)
CAF Valenciennes	71 (2%)	23208 (10%)
CAF du Nord	2724 (82%)	155637 (66%)
CAF Arras	495 (15%)	50237 (21%)
CAF Calais	108 (3%)	31423 (13%)
CAF du Pas-de-Calais	603 (18%)	81660 (36%)
Total CAF identifiées	3327 (97% des CAF)	237297

²³⁹ En réalité, la base de données à partir de laquelle ont été calculées ces statistiques ne prend en compte qu'une partie des jugements en matière de logement de l'année 2005, les données ayant été collectées en cours d'année. Par ailleurs, les calculs sont faits à partir des jugements pour lesquels était précisée quelle CAF avait attaqué alors qu'on ne dispose parfois que du type de requérant (une CAF) sans connaître sa localisation (dans 97 cas) : on rapporte donc le nombre de requêtes qu'on sait avoir été initiées par telle CAF au nombre de requêtes qu'on sait avoir été initiées par des CAF nommément désignées, afin d'avoir une base de comparaison adaptée à la répartition des allocataires selon les différentes CAF. Toutefois, ces limites méthodologiques ne remettent pas en cause l'évidence du décalage entre répartition de l'origine du contentieux et répartition des allocataires.

Dans cette perspective, trois principales pistes ont pu être distinguées. L'une qui renvoie à un ensemble de facteurs institutionnels qui pèsent sur les CAF et les conduisent à s'adapter en faisant du contentieux. La deuxième qui renvoie à la culture locale interne propre à chaque CAF, chacune s'adaptant de manière quelque différente à ces mêmes contraintes. La troisième qui renvoie à l'action propre des CAF au niveau national et qui montre que les contraintes subies par les CAF sont pour partie construites par elles. Autant de pistes qui se rejoignent autour d'un point : **le contentieux administratif en matière de logement apparaît essentiellement comme une variable d'ajustement dans l'activité des CAF et d'autres institutions si bien que c'est en comprenant les logiques de transformation de ces autres institutions qu'on peut rendre compte de l'évolution du volume de requêtes reçues par les tribunaux administratifs.**

Graphique n°3 : Comparaison de la répartition du contentieux APL et des allocataires APL par CAF. Tribunal Administratif de Lille. 1992-2005²⁴⁰. Statistiques CAF 2002.



²⁴⁰ En réalité, la base de données à partir de laquelle ont été calculées ces statistiques ne prend en compte qu'une partie des jugements en matière de logement de l'année 2005, les données ayant été collectées en cours d'année. Par ailleurs, les calculs sont faits à partir des jugements pour lesquels était précisée quelle CAF avait attaqué alors qu'on ne dispose parfois que du type de requérant (une CAF) sans connaître sa localisation (dans 97 cas) : on rapporte donc le nombre de requêtes qu'on sait avoir été initiées par telle CAF au nombre de requêtes qu'on sait avoir été initiées par des CAF nommément désignées, afin d'avoir une base de comparaison adaptée à la répartition des allocataires selon les différentes CAF. Toutefois, ces limites méthodologiques ne remettent pas en cause l'évidence du décalage entre répartition de l'origine du contentieux et répartition des allocataires.

B. L'augmentation du contentieux CAF : une adaptation des CAF à des contraintes externes

On a vu dans la deuxième partie que certaines des pratiques des CAF peuvent se lire à partir d'une logique de minimisation des coûts, dans leurs différentes dimensions. Les entretiens menés auprès de différents responsables de CAF, à différents niveaux, tendent même à montrer que cet impératif est de plus prégnant.

Le développement d'une politique scientifique de gestion des risques d'indus en est un exemple du côté de l'amont. On trouve aussi très fréquemment la trace d'une culture du rendement et du chiffre du côté des responsables contentieux. C'est à cette aune qu'ils évaluent leurs pratiques. C'est elle qui justifie l'automatisation d'un ensemble de dispositifs : le système Corali est par exemple supposé assurer une politique d'application presque mécanique des remises de dettes. C'est, enfin, en fonction de celle-ci qu'ils opposent de manière plus ou moins explicite les pratiques anciennes fondées essentiellement sur la conciliation et supposées assez inefficaces à des pratiques nouvelles plus centrées sur le contentieux et supposées plus efficaces.

La responsable 'contentieux' de la CAF Roubaix rappelle ainsi que longtemps la CAF était centrée autour du service 'prestations' alors que le service 'contentieux' se réduisait à une seule personne, cantonnée dans un petit coin au dernier étage de l'immeuble, et qui « faisait peur à tout le monde ». C'était le service dans lequel étaient versés ceux dont on ne voulait pas ailleurs. Du reste, aucune formation nationale n'était organisée pour ce type de fonction alors que les agents 'prestations' bénéficiaient de 9 mois de formation. Une situation qu'elle oppose à la situation actuelle dans laquelle les services 'contentieux' sont, au contraire, des services qui s'étoffent et qui sont recherchés, dont on ne part plus et qui bénéficient de la mise en place de modules de formation nationale, qui, au reste, comprennent aussi un module de formation à la conciliation.

Cette évolution qu'on pourrait qualifier de 'managérialisation des pratiques bureaucratiques' conduit alors à lire le développement du contentieux logement initié par certaines CAF comme une forme d'adaptation de celles-ci, en fonction d'une logique de minimisation des coûts, à des contraintes institutionnelles changeantes et différentes selon les configurations. C'est ce que démontre parfaitement cet extrait d'un entretien mené auprès d'un responsable contentieux de la CNAF.

« C'est une circulaire en 2003. C'est dans le cadre de cette circulaire qu'on informait notre réseau que le ministère d'avocat n'était plus obligatoire et c'est dans le cadre de cette même circulaire qu'on donnait la consigne aux caisses de porter les requêtes dorénavant devant les juridictions administratives. Pour autant, ces instructions ont été diffusées, mais on les a assorties de précautions,

*c'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas non plus d'engorger les tribunaux administratifs. Donc, ce qu'on a pu indiquer aux caisses, c'est de prendre contact au préalable avec les tribunaux administratifs de leur circonscription pour voir dans quelle mesure ils pourraient absorber x requêtes. Alors, ça, normalement, c'est ce qui devrait se faire sur l'ensemble du territoire par rapport à ces instructions qu'on a pu communiquer. **Sachant qu'en matière d'APL, le principe, c'est que seule la juridiction administrative est compétente.***

*Pour autant, certaines pratiques demeurent, c'est-à-dire que des caisses, en matière d'APL, continuent de s'adresser aux tribunaux d'instance dans la mesure où les inconvénients qui demeurent pour les juridictions administratives, c'est que les décisions sont prises très tardivement. Ca peut être variable selon les départements, mais, en tout cas par rapport aux tribunaux d'instance, il n'y a pas de comparaison possible. Donc, l'intérêt, encore une fois, pour une caisse d'aller devant le TI, sachant qu'a priori 'ça marche', c'est-à-dire les TI ne soulevant pas leur incompétence, donc dès lors que ça marche, ben, les caisses concernées, forcément, elles ne se privent pas d'aller devant le TI dans la mesure où elles ont l'assurance d'avoir une décision plus rapide que devant les juridictions administratives. Sachant que l'inconvénient, mais c'est dans la procédure, sachant que dans la procédure administrative est écrite, donc, on fait l'économie d'un déplacement. Alors que devant le TI, elle est orale, donc c'est aussi, je dirais, le risque que prend une caisse, c'est-à-dire la personne qui assiste aux audiences au niveau d'une caisse, quelque part, dès lors que la caisse a décidé d'aller devant le TI pour obtenir un titre exécutoire, je dirais qu'elle a mobilisé sa journée. Parce qu'évidemment elle ne sait pas à quelle heure l'audience va avoir lieu. **Donc, en termes de productivité, c'est discutable... ».***

Ces propos peuvent sembler étranges à qui se ferait une image trop positiviste du droit et de ses usages. On y apprend en effet d'abord que « en matière d'APL, le principe, c'est que seule la juridiction administrative est compétente ». Et, de fait, depuis une décision du Tribunal des Conflits de 1989²⁴¹, seuls les tribunaux administratifs sont supposés être compétents en matière de répétition d'indus APL. On y apprend pourtant aussi que nombre de CAF s'adressent pourtant aux tribunaux d'instance « sachant qu'a priori ça marche » et « dès lors que ça marche » elles ne se privent pas d'y aller. On y apprend ensuite que la décision de la CNAF d'inciter à passer par les tribunaux administratifs n'est en rien liée à la supposée compétence de ces tribunaux en la matière, mais plus simplement à un décret (31 juillet 2001) qui, en dispensant d'avocat les recours devant le tribunal administratif et la cour d'administrative d'appel en matière d'APL, rend cette procédure moins coûteuse et, dès lors, plus avantageuse. C'est une optique de réduction des coûts et de maximisation des bénéfices qui semble dicter le choix de la procédure envisagée au-delà des questions de compétence juridique : on retrouve tout au long de cet extrait ce souci de la « rentabilité », tant dans l'établissement de la circulaire de 2003 que dans la prise en compte de la durée d'obtention d'une décision ou dans le constat qu'à l'inverse la procédure administrative permet « l'économie d'un déplacement ». On note enfin que, dans le choix même de la procédure envisagée, un autre facteur 'étonnant' entre en ligne de compte : les négociations entre CAF et

²⁴¹TC 23 octobre 1989 Caisse d'allocations familiales du Pays de Montbéliard.

tribunaux administratifs pour évaluer le nombre de requêtes que chaque TA pourrait 'absorber'.

Au total, on est donc face à une décision qui influe directement sur la probabilité que les indus CAF se muent en contentieux administratif –une circulaire de la CAF enjoignant chaque caisse de recourir aux TA dans ces situations-, mais qui semble essentiellement relever d'une adaptation de l'attitude des CAF à des évolutions institutionnelles qui ne semblent pas relever d'elles en fonction d'une logique de minimisation des coûts. Contraintes liées au fonctionnement interne de différentes autres juridictions. Mais, aussi, contraintes liées aux évolutions législatives ou réglementaires.

C'est à partir de ce faisceau de contraintes qu'on peut comprendre le recours différentiel dans le temps et dans l'espace des différentes CAF au contentieux administratif en matière d'APL.

1. L'adaptation aux évolutions internes à d'autres juridictions

Evoquer l'influence d'autres juridictions dans la probabilité qu'un indu APL se transforme en contentieux administratif peut sembler étrange, puisque, comme on l'a souligné, depuis 1989, l'affaire semble entendue : seuls les TA sont compétents en matière d'APL. Pourtant, comme le laisse entendre l'extrait plus haut cité, entre le texte et son application, il est des décalages qui rendent pour partie compte de l'évolution du contentieux administratif en matière de logement dans l'espace et dans le temps.

Dans l'espace, d'abord, puisqu'il est encore aujourd'hui des tribunaux d'instance qui acceptent le contentieux logement alors que d'autres ont cessé de le faire²⁴². Il ne nous a pas été possible, à ce stade de l'étude, d'obtenir des données nationales sur ce point, qui auraient sans doute permis de mettre en relation la diversité des pratiques des tribunaux d'instance et l'ampleur du contentieux administratif en matière de logement²⁴³. Toutefois, on peut rapporter l'important décalage en matière de contentieux entre le TA de Lille et le TA de Cergy aux pratiques respectives d'autres tribunaux dans ces ressorts. Alors que, dans le ressort lillois, plus aucun tribunal d'instance ne prend en charge les requêtes APL, dans celui de Cergy, c'est presque encore la norme. Ainsi, selon un document interne de la CAF de Rosny, cinq des huit

²⁴² Selon une des responsables nationales de la CNAF, certains TAS ont même un temps accepté de se prononcer sur ce type de requêtes : « Devant le TAS, c'était toujours plus marginal devant le TAS. Devant le ti, ça a été très fréquent ».

²⁴³ Le fait même que la direction nationale des CAF ne dispose pas d'un tableau de bord lui permettant de savoir à quels types de procédures chacune des caisses recourt est en soi révélateur : comme le dit un responsable national, « on ne l'a pas suivi parce que, pfff, ça ne sert à rien ». Peu important les procédures. L'essentiel, c'est le recouvrement des indus. Autre signe que le contentieux administratif d'origine institutionnelle n'est, aux yeux des responsables CAF, qu'un sous-produit relativement secondaire de leur activité contentieuse.

tribunaux d'instance de Seine-Saint-Denis continuent à accorder des titres exécutoires –ceux d'Aubervilliers, d'Aulnay sous Bois, de Pantin, de Saint-Denis et de Montreuil- tandis que trois se déclarent aujourd'hui incompétents : ceux de Bobigny, de Saint-Ouen et du Raincy. En conséquence, sur les 78 requêtes en répétition d'indus que la CAF de Saint-Denis a déposées en 2005 –soit deux ans après la circulaire nationale enjoignant chaque caisse à se tourner exclusivement vers les tribunaux administratifs-, 30 l'ont été au tribunal administratif et 48 devant des tribunaux d'instance.

Ces pratiques différentielles des tribunaux d'instance, et même, dans certains cas, des TASS peuvent aussi pour partie rendre compte de l'évolution du volume de contentieux logement dans un même ressort. Le gonflement progressif de ce contentieux au tribunal administratif de Lille peut être ainsi directement rapporté aux évolutions de jurisprudence des différents autres tribunaux de la région. C'est ce qu'explique par exemple la responsable contentieux de la CAF de Roubaix en distinguant différentes phases qui coïncident avec différentes pratiques de la CAF associées à différents tribunaux d'instance²⁴⁴.

Dans un premier temps, une phase de recours exclusif aux tribunaux d'instance :

« Le tribunal d'instance se déclarait compétent en matière d'APL jusqu'à l'arrêt du Tribunal des conflits et même après, hein ? Tant qu'on a pu, on est allé devant le TI. Donc, le tribunal d'instance se déclarait compétent. Donc, quand je suis arrivé au contentieux en 1992, on saisissait systématiquement le TI par déclaration de greffe procédure de droit commun classique, pour les indus d'APL. On était convoqué en audience, on faisait des conclusions et ça se passait comme ça. Et tout le monde était satisfait à commencer par l'allocataire puisqu'il n'y avait pas frais, ou éventuellement des frais de signification (...) On proposait la remise de dette à l'ultime échéancier et, s'il n'y avait pas de réponse, on saisissait le tribunal et là, on pouvait faire des procédures à la dernière adresse connue. Il n'y avait pas de problème. On faisait une assignation à ce moment là puisque la convocation revenait NPAI. Donc, on était obligé de procéder par assignation et on avait un jugement rendu par défaut bien sûr, mais on avait un jugement. Et c'était rapide ».

Dans un second temps, le service contentieux en vient à s'adapter aux évolutions presque erratiques des différents ressorts dont il dépend et à se réfugier de plus en plus souvent, faute de pouvoir faire autrement, dans des recours au tribunal administratif :

« Puis, le tribunal d'instance de Tourcoing a commencé à nous rendre des jugements d'incompétence. Donc, au début, on les a un peu empilés sans savoir ce qu'on allait en faire. Sachant que pour les autres juridictions, tant qu'ils se déclaraient compétents, on y allait. Et, puis, il fallait mettre en place des procédures devant le TA, on ne savait pas trop. C'était 98-99. Mais vraiment à la louche. (...)

Après, ce fut Lille qui s'est déclarée incompétente. Mais, ils acceptaient des injonctions de payer. Ils refusaient par déclaration de greffe, mais ils acceptaient les injonctions de payer. Et à Roubaix, on continuait par déclaration de greffe. Si bien qu'on avait trois procédures différentes en fonction du lieu

²⁴⁴ La CAF de Roubaix relève en effet de trois juridictions : les tribunaux d'instance de Roubaix, Lille et Tourcoing.

de résidence du débiteur. C'était à s'arracher les cheveux. A Lille, je me souviens, tout dépendait si le dossier était appelé à l'appel du rôle parce que le débiteur n'était pas là. Si le dossier n'était pas appelé à l'appel du rôle, parce que le débiteur était là, il y avait changement de juge et ce juge-là soulevait son incompétence. Donc, c'était un coup de poker. Soit le dossier passait, soit il ne passait pas. S'il soulevait son incompétence, ben, c'était tout. On le mettait dans la liste des dossiers à présenter devant le tribunal administratif. Et on était parti pour un an, un an et demi d'audience. Donc, à un moment, on a tenté. Et, puis, après, on n'a plus tenté du tout. Parce que c'était clair et définitif.

Même pour le tribunal de Roubaix qui a duré très longtemps, hein ? Lui, il acceptait les injonctions de payer, considérant qu'on était sur la base de contrats : il considérait la demande d'APL comme un contrat. Qu'à cela tienne, moi, s'il voulait que ce soit un contrat. Donc, là, on faisait des OIP. Donc, le juge rendait une ordonnance, de saisie d'opposition hein, mais il rendait une ordonnance. (...) Roubaix, en fait, considérait que ce n'était pas la déclaration de greffe qu'il fallait envisager. C'était plus l'injonction de payer. Ça dispensait d'avoir une audience, ça les arrangeait. Nous, c'était pareil à la limite, sauf que la procédure n'était pas la même. C'est juste parce que ça leur convenait mieux. Et, puis, un jour, ils sont tombés sur l'arrêt du tribunal des conflits. Bien longtemps après. Donc, c'était terminé ».

Enfin, dans un troisième temps, la CAF de Roubaix, comme les autres CAF de la région, ne peut plus passer que par le tribunal administratif et participe dès lors à la mise en place d'une procédure commune pour minimiser les coûts de mise en contentieux.

« Donc, après, les dossiers étant de plus de plus nombreux, notamment vis-à-vis du tribunal de Tourcoing, on a essayé de mettre en place une procédure commune entre CAF. On a procédé via Maître P. (...) Sachant que Maître P., même si elle nous a pris, il fallait la payer. Et, puis, encore une fois, c'étaient des dossiers plus longs en procédure et plus longs à monter. Donc, c'est vrai qu'en 2003-2004, ben, les saisines des TA, non. On continuait à s'accrocher à nos saisines TI. Après, derrière, c'est vrai qu'on a eu recours à Maître P. ».

Ainsi, l'augmentation du contentieux administratif en matière de logement sur le ressort de Lille est d'abord liée à des évolutions qui peuvent sembler totalement extérieures tant aux tribunaux administratifs, qu'au volume d'indus CAF ou qu'à l'action simplement réactive des CAF. Pour en rendre compte, il conviendrait de mener une étude spécifique sur le fonctionnement propre des tribunaux d'instance, sur ce qui les conduit progressivement à se déclarer incompétents en cette matière et ce qui, en retour, fait que d'autres tribunaux/magistrats continuent d'accepter de telles requêtes. Faute d'avoir, à ce stade, mené cette autre étude, on peut émettre un certain nombre d'hypothèses à partir de ce qu'en disent les différents responsables contentieux CAF que nous avons pu rencontrer.

Certains mettent tout simplement en avant l'ignorance dans laquelle se trouvent certains magistrats quant à l'arrêt du Tribunal des conflits :

« Eh bien, Tourcoing avait tout à fait raison. C'était le seul qui avait repéré l'arrêt du Tribunal des Conflits de 1989. C'était à juste titre, c'était incontournable. (...) Même pour le tribunal de Roubaix qui a duré très longtemps, hein ? Lui, il acceptait les injonctions de payer (...) Et, puis, un jour, ils sont tombés sur l'arrêt du tribunal des conflits. Bien longtemps après. Donc, c'était terminé » (Roubaix).

« Peu à peu, les tribunaux d'instance se sont rendus compte de l'astuce » (Arras).

D'autres insistent plus spécifiquement sur le rôle de certains magistrats dans la diffusion de l'information et de la pratique d'incompétence :

« Ca a été la même chose ensuite à Lille tout simplement parce qu'historiquement le magistrat de Tourcoing a été muté à Lille. Ca tient... Quand j'ai vu qu'il y était, j'ai dit : 'bon, d'accord...' La première fois que je l'ai vu à la barre, j'ai dit : 'Ah, non'. Eh ben si, donc, ça a été terminé » (Roubaix).

Cependant, la diffusion de cette connaissance ne suffit pas à assurer une uniformité de la pratique, comme le rappelle la responsable contentieux de la CAF de Roubaix en évoquant l'attitude du tribunal d'instance de Tourcoing qui, un temps, accepte des formes de compromis, pour s'y refuser quand ce contentieux en vient à l'encombrer :

« Bon, au début, ils acceptaient quand même un PV de conciliation avec l'allocataire pour peu que l'allocataire soit présent et accepte de rembourser. Donc, on signait en audience un PV de conciliation qui valait quelque chose quelque part si l'allocataire ne donnait pas suite à son engagement. Au début, on signait cela. Et, puis, il n'a plus voulu entendre parler d'APL parce qu'il était engorgé par les saisines CAF à un moment donné. Donc, c'était un moyen de ne plus avoir à traiter d'indu d'APL. Donc, incontournable. Et, puis, il le mettait bien : incompétence du tribunal d'instance » (Roubaix).

C'est ce même type d'explication que propose un des responsables nationaux du contentieux à la CNAF selon lequel « de plus en plus, les TI déclinent leur compétence. Non pas qu'ils découvrent qu'ils ne sont pas compétents, ils le savent très bien. Si vous voulez, ils ont très longtemps admis ce type d'affaires. Pourquoi ? Parce que ça fait du chiffre, ce n'est pas compliqué, tant que les gens ne contestent pas il n'y a aucun problème. Donc, voilà, c'est clair. Et, puis, à un moment donné, parce qu'il y a eu une réforme qui arrive, le TI a de nouvelles charges, de nouveaux contentieux à gérer et il dit : 'maintenant, ça va, je ne peux plus'. Ca se passe comme ça. ».

Autrement dit, de même que le tribunal administratif apparaît comme une variable d'ajustement de l'activité des CAF –on y passe quand on ne sait comment faire autrement–, de même, l'activité contentieuse des CAF apparaît comme une variable d'ajustement de l'activité des autres tribunaux, qui se déclarent compétents ou déclinent leur compétence en fonction de logiques internes qui ne tiennent que de manière indirecte des règles de droit. En ce sens, le contentieux administratif institutionnel en matière d'APL apparaît comme le double sous-produit des pratiques d'autres juridictions.

Pourtant, à ce stade, ces évolutions de pratique ne se répercutent que pour partie seulement sur le contentieux administratif. L'ensemble des responsables contentieux

rencontrés soulignent en effet que le coût dissuasif de la procédure administrative les conduit dans cette période à rechercher d'autres solutions pour les indus de relative faible valeur :

-Conserver les indus en évitant la prescription :

« Non, maintenant, il n'y en a plus qui ne font rien. Avant, oui. Ca s'est produit. Avant, il fallait un avocat. C'était relativement coûteux, même si on pouvait négocier avec l'avocat, vue la masse d'affaires. Mais, négocier, on ne peut pas descendre à des tarifs de moins de 100 euros. Donc, il y a des CAF qui se sont dit : 'bon, ben...'. (...) On a donné des instructions. Pour autant, ça ne pouvait pas prendre la forme d'instructions au réseau. Mais, c'était sensibiliser les caisses pour qu'elles agissent en fonction de la réaction des juridictions au niveau local. Donc, si ça marche au niveau du ti, vous allez devant le ti. Si ça ne marche pas, elles allaient devant le TA. Pour autant, elles étaient confrontées aux frais d'avocats. Donc, ce qui pouvait se passer, c'était que les caisses ne pouvaient pas supporter les frais d'avocats, donc, le cas échéant, ces indus, je dirais, elles les gardaient sous le coude et elles se débrouillaient pour que ça ne soit pas prescrit. C'est-à-dire qu'il y avait un suivi de ces indus » (responsable CNAF).

-Privilégier le recours amiable :

« Quand on devait engager une procédure au niveau du tribunal administratif, jusqu'à il y a trois ans, on avait obligation de représentation par un avocat. Et, là, on en revenait à un coût financier qui n'était pas intéressant quand on avait des créances d'une moindre importance. Donc, on ne la mettait pas en non-valeur pour autant puisqu'on n'a pas les moyens. Et on tentait, et encore, et encore, l'amiable. Avec des courriers, des mises en demeure. On essayait de contacter l'allocataire par des agents de contact... (...) On ne pouvait pas financièrement engager une procédure. On avait eu un accord régional avec un avocat qui était Maître P. pour essayer de faire diminuer les frais de représentation puisque toutes les caisses du Nord s'étaient engagées à ne prendre que cet avocat-là... pour avoir des prix, c'est clair ! Mais, à partir de là, dès lors que l'indu était inférieur aux frais de représentation (700 francs en l'occurrence), on n'engageait pas la procédure » (CAF Lille).

-Voire jouer de la variabilité des pratiques d'un autre acteur institutionnel, la DRASS, pour mettre une partie de ces indus en non-valeur (ce qui permet de cesser temporairement les poursuites, sans risquer une prescription de la dette)... Variabilité dont il faudrait là aussi rendre compte à partir d'une étude particulière.

« Il y a quatre cas de mise en non valeur. Il y a les cas de moins de 80 euros, les petites sommes. (...) Cette somme là est justifiée par le fait que le recouvrement, finalement, coûtera plus cher que ce qu'on aura récupéré. Alors, naturellement, 80 euros, c'est dérisoire. (...) Normalement, c'est contrôlé par la tutelle, enfin, c'était contrôlé par la tutelle, c'est-à-dire jusqu'à ces derniers temps, (...) à la fois la DRASS Direction Régionale des Activités Sanitaires et Sociales et le TPG, ses services. Sachant que, pour ce qui concerne l'APL, selon les régions, ces admissions en non-valeur étaient ou n'étaient pas contrôlées. Pourquoi ? Parce que dans certaines régions la DRASS disait 'je n'ai pas à connaître les admissions en non valeur en matière d'APL. Ce sont des fonds qui ne sont pas des fonds de sécurité sociale. Moi, je ne veux pas voir cela'. Donc, il y a des régions où ces décisions, elles sont prises par la CAF, pas par le conseil d'administration, souvent c'est par la Commission de Recours Amiable par délégation et, puis, elles ne font pas l'objet de contrôle. Non pas du fait de la CAF, mais parce qu'il n'y a pas de contrôleur » (CNAF). Une situation qui, un autre entretien le confirmera, conduit certaines CAF à augmenter le seuil jusqu'auquel elles mettent des créances en non-valeur... »

Dès lors, comme le suggère la responsable contentieux de Lille, c'est une évolution réglementaire qui transforme cette situation en rendant le recours au tribunal administratif beaucoup moins onéreux.

2. L'adaptation aux évolutions législatives et réglementaires

Chacun des responsables contentieux interrogés souligne en effet le rôle à leurs yeux essentiel du décret du 31 janvier 2001 qui supprime la nécessité du ministère d'avocat en matière d'APL, dans l'augmentation du contentieux APL d'origine institutionnelle : « il est certain, à mon avis, que si on note une augmentation substantielle des affaires devant le tribunal administratif, je pense que l'explication première des requêtes des CAF, c'est par rapport à la dispense du ministère d'avocat. » (responsable CNAF).

C'est en effet à partir de ces dates que change la 'politique' suivie par certaines CAF :

(Pour vous la question de l'opportunité d'aller au TA ne se pose pas en fait. C'est automatique)

-Ah oui, maintenant, oui.

(Ce n'est pas 'vous prenez un dossier. Alors, celui-là on va jusqu'au TA ou pas ?')

-Non, non, non, non. Parce que, ce qui s'est passé au niveau de la politique de la direction, c'est de dire : 'on donne la possibilité au débiteur, que ce soit un locataire ou autre, quand il a un indu, de faire une demande de remise de dette'. Alors, nous, maintenant, c'est automatique. L'allocataire qui reçoit un indu reçoit en même temps la remise de dette à compléter s'il le souhaite

(...) Et, donc, à partir de là, on a donné le moyen au débiteur de demander la remise, de faire valoir sa difficulté financière qui fait qu'il ne peut pas rembourser. (...) Ce qui signifie que, si j'ai un dossier qui arrive en contentieux, il faut engager la procédure, puisque, de toute façon, l'amiable, il a échoué. Et c'est pourquoi on ne se pose plus la question : 'qu'est-ce qu'on va faire ? Est-ce qu'on va encore tenter une procédure amiable ?' On fait une procédure...

(Et quand vous dites 'aujourd'hui, oui', ça veut dire qu'avant ?)

-Aujourd'hui oui, pour cette raison que je vous ai annoncée. Et aussi parce qu'on n'a plus obligation de prendre un avocat pour aller au tribunal administratif.

Un changement de politique au niveau local qui répond directement à des directives nationales :

La lettre-circulaire n°2003-005 en date du 17 janvier 2003 adressée notamment aux directeurs et agents comptables des CAF ainsi qu'aux responsables des services contentieux, signale ainsi que 'les recours devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel, en matière d'APL, sont désormais dispensés du ministère d'avocat' et ajoute que 'ces nouvelles dispositions permettent d'envisager sous un autre angle les actions en répétition d'indu en APL'.

Et d'expliquer que 'le coût d'obtention d'un titre exécutoire ne constitue plus un frein à l'exercice de ce recours' puisqu'il se limite à un timbre fiscal de 15 euros, et que la procédure devant le tribunal administratif étant écrite, « l'obtention d'un titre exécutoire devant le tribunal administratif devient une démarche économe en termes de charges, à la fois financières et matérielles ».

En conséquence, la CNAF « invite désormais à agir en répétition d'indu d'APL de préférence désormais devant le tribunal administratif, si vous ne le faites déjà » avant de donner un ensemble de préconisations en matière de textes à utiliser, de prescriptions, de formalités à respecter.

Là encore, c'est une logique essentiellement comptable qui semble rendre compte de l'adaptation des CAF à une réforme qui est présentée comme une contrainte extérieure qui s'impose à elles. Les responsables nationaux du contentieux expliquent ainsi que « le coût de recouvrement, on l'a estimé, le coût maximum d'un recouvrement de dossier, c'est de l'ordre de 350 euros, plutôt 300 devant le TA. Pourquoi 300 devant le TA ? Parce que, tout simplement, il n'y a plus nécessité d'avocat. La procédure est écrite. Donc, on ne va pas à l'audience, on ne se déplace pas. Donc, c'est relativement moins coûteux. Devant le TI, c'est de l'ordre de 350 euros. C'est à peu près la même chose devant le TASS, parce que, là aussi, il faut se déplacer. (...) [Le TA], c'est quelque part, depuis que la procédure est quasi gratuite puisque je crois qu'il ne reste plus qu'un droit de timbre, et encore ? Je ne sais plus s'il subsiste²⁴⁵. Mais, qui est de l'ordre de 15 euros, à part ça c'est gratuit et pas coûteux puisqu'on ne se déplace pas ».

La variabilité et l'augmentation du contentieux CAF en matière de logement seraient donc essentiellement à rattacher à deux types de contraintes extérieures à elles : la variabilité et l'évolution de la jurisprudence d'autres juridictions/institutions, liée aux logiques de fonctionnement propres à ces juridictions/institutions ; et des évolutions législatives ou réglementaires auxquelles les CAF ne feraient que réagir en fonction d'une logique de minimisation des coûts²⁴⁶.

Cette lecture, si elle est incontestable, reste toutefois incomplète. D'abord, parce que, comme le suggère l'extrait présenté au début de cette partie, l'application de la nouvelle directive est soumise à négociation avec les magistrats. Ensuite, parce que, dans les faits, cette application est très variable selon les configurations. Et, enfin, parce que, quand on pousse l'étude, il apparaît que les CAF ont contribué directement à l'émergence de ces 'contraintes'.

Autrement dit, l'augmentation du contentieux CAF en matière de logement est aussi lié à la manière dont les CAF se sont, diversement, approprié ces contraintes qui, dans certains discours, paraissent ne faire que s'imposer à elles.

C. L'augmentation du contentieux CAF : une appropriation par les CAF des contraintes qui pèsent sur elles.

Si, seules les contraintes plus haut citées devaient jouer dans le volume de contentieux initié par chaque CAF, on devrait constater que des caisses qui sont placées dans des

²⁴⁵ En réalité, il a été supprimé par un décret du 26/12/2003.

situations homologues –obligées de passer par le TA, relevant du même TA et de la même DRASS- devraient être à l’origine d’un taux relativement similaire de requêtes en fonction de leur nombre d’allocataires (et d’indus). C’est en effet ce qu’on constate pour un ensemble de cas. Pourtant, ce mode d’explication ne permet pas, par exemple, de rendre compte du différentiel de contentieux administratif entre les deux plus importantes caisses du département du Nord : celles de Lille et de Roubaix.

Il convient dès lors d’admettre que les contraintes plus haut citées ne constituent qu’un cadre que chaque caisse peut s’approprier à partir de logiques pour partie propres. En réalité, ces contraintes ne pèsent sur les CAF et, dès lors, sur le volume du contentieux administratif en matière de logement, que par le biais de trois médiations : d’abord, les interactions, voire les négociations, entre chaque CAF et les responsables des tribunaux administratifs ; ensuite, les ‘politiques’, et même ‘cultures’ locales, propres à chaque CAF ; enfin, le rôle de la CNAF elle-même dans les transformations des contraintes qui pèsent sur elle, son travail de ‘lobbying institutionnel’ auprès du Ministère.

1. Les négociations entre les CAF et les Tribunaux administratifs

On a jusque là surtout insisté sur la manière dont les tribunaux administratifs se voyaient contraints d’absorber des requêtes dont ils ne pouvaient maîtriser l’évolution ; ils se trouvaient en quelque sorte instrumentalisés par des acteurs qui recouraient à eux en fonction de leurs logiques propres, parfois assez éloignées du droit administratif proprement dit.

Il ne faudrait pourtant pas laisser croire que, face à ces transformations, les TA sont totalement démunis. C’est ce que suggèrent certains éléments de la lettre-circulaire du 17 janvier 2003 plus haut citée qui incitent explicitement les responsables des différentes CAF à prendre contact avec le tribunal dont ils relèvent pour ‘négocier’ ce qui n’est pourtant en théorie qu’une simple application du droit –le recours administratif pour la répétition des indus APL- : « Compte tenu du nombre important de recours susceptibles d’être déposés, il importe de veiller à ce que la montée en charge soit suffisamment étalée, et de prendre contact avec le tribunal administratif afin d’organiser cette montée en charge » ; il s’agit de s’« entendre sur un étalement du dépôt des recours », si bien que « pendant une période transitoire qui dépendra de vos négociations avec le tribunal administratif, les recours pourront être en partie maintenus soit devant les tribunaux d’instance, soit devant les TASS, (voire devant ces deux juridictions) selon les pratiques locales, même si, en dernier ressort,

²⁴⁶ Ajoutons que l’augmentation serait d’autant plus importante que l’évolution des pratiques succédait à une période pendant lesquelles certaines CAF ont accumulé les indus en instance, faute de pouvoir les faire passer ni par le TI (devenu incompétent), ni par le TA (encore trop onéreux).

« en aucun cas, les charges, bien réelles, que peuvent invoquer les tribunaux administratifs ne justifient que des recours ne soient pas déposés ».

L'exemple nordiste tend même à prouver que ce souci de concilier les contraintes des CAF et celles du tribunal administratif n'est pas à sens unique, puisqu'en l'espèce c'est le président du tribunal qui a été à l'initiative de la rencontre et de la mise en place d'une procédure simplifiée :

« Alors, on a rencontré aussi le président du tribunal administratif parce qu'il s'inquiétait de l'importance de notre contentieux. Il s'inquiétait de l'importance de notre contentieux et on a voulu voir ensemble comment on pouvait équitablement traiter en masse un certain nombre de dossiers. Notre directeur adjoint et le président, on s'est rencontrés et il a été pris un accord. Pour les indus inférieurs à 350 euros, nous lui donnons une saisine succincte et il donne droit à nos demandes dès lors qu'il n'y a pas de contestation du débiteur. Donc, ça lui a permis de ne pas voir au cas par cas ces dossiers, mais de les traiter en masse.

(C'est-à-dire « s'il n'y a pas de contestation » ?)

-C'est-à-dire que quand on engage une procédure auprès du tribunal administratif, l'allocataire est prévenu qu'il y a une procédure contre lui. Il est prévenu et par nous, et par le tribunal administratif. Si l'allocataire ne bouge pas, c'est-à-dire ne vient pas contester son indu ou cette procédure, ça va suivre son cours et le tribunal va faire droit à notre demande parce qu'il n'y a pas eu de contestation. »

On pourrait s'étonner de la nécessité dans laquelle semblent se trouver les CAF de 'négocier' le volume de contentieux qu'elles apportent avec le tribunal administratif, dans la mesure où a priori celui-ci n'a pas moyen d'empêcher les CAF d'aller au contentieux. Ce serait toutefois oublier que, dans la négociation, les tribunaux ne sont pas sans pouvoirs.

Pouvoirs qui transparaissent dans la lettre-circulaire elle-même. Il y est d'abord recommandé « de respecter *a minima* un certain formalisme et de suivre quelques préconisations générales de nature à éviter d'être débouté d'actions en répétition d'indus ». On note par ailleurs qu' « en l'absence d'adresse connue du débiteur, aucune disposition particulière du code de justice administrative n'est prévue. Le Tribunal administratif risque de rejeter purement et simplement la requête ». Il convient dès lors « d'évoquer cette question avec le juge administratif et faire valoir dans cette hypothèse les dispositions de droit commun en matière de procédure civile ». De même, on conseille de « discuter avec le TA de la possibilité de recourir à la procédure d'urgence avant d'en envisager une mise en œuvre » dans la mesure où cette procédure paraît « peu adaptée en principe à la répétition d'indus ». Enfin, on rappelle « à toutes fins utiles que le TA de Lille vient de débouter la CAF de Maubeuge en ne retenant pas les mises en demeure comme actes interruptifs de prescription », en dépit de la jurisprudence de la Cour de Cassation invoquée par la CAF. Ordonnance qui

doit faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative d'appel et, le cas échéant, devant le Conseil d'Etat²⁴⁷.

Ce que démontrent ces remarques incidentes, c'est que le TA peut faire valoir deux types d'arguments face au risque d'être envahi par le contentieux institutionnel. D'abord et surtout, il joue lui aussi du flou qui entoure plus ou moins les textes de loi. L'exemple du TA de Lille est à cet égard particulièrement éclairant puisqu'il a été à l'origine d'une jurisprudence un peu particulière au niveau national et qui pèse directement sur ce que peuvent ou ne peuvent pas faire les CAF. C'est vrai, on l'a vu, en matière d'actes interruptifs et suspensifs en matière de prescription. C'est vrai aussi en matière de compétence locale des tribunaux :

La lettre-circulaire du 17 janvier 2003 soulevait ce risque : « Le recours doit être déposé au greffe du TA dans le ressort duquel se situe le logement au titre duquel l'APL a été versée. Cette règle est d'ordre public et peut donc être systématiquement opposée par le tribunal administratif », ce qui irait à l'encontre de la pratique alors généralisée dans les CAF de cession systématique des créances contentieuses aux CAF vers lesquelles un usager déménage. Or, dans les faits, seul le TA de Lille a appliqué cette règle. Alors qu'en contravention avec l'article R. 312-7 du Code de Justice Administrative, les autres TA acceptent les recours qui portent sur des allocataires relevant de leur ressort même si le versement de l'APL a été réalisé dans un autre ressort, le TA de Lille s'y refuse. Si bien que les CAF du Nord-Pas-de-Calais ne peuvent transférer les créances contentieuses APL liées à des logements situés dans le ressort du Tribunal Administratif de Lille vers d'autres CAF dont relèveraient aujourd'hui les allocataires incriminés et qu'on leur demande d'accepter les transferts des créances APL d'autres CAF, ce qui, en retour, pèse sur le volume de contentieux qu'elles initient²⁴⁸.

Troisième exemple enfin : la question des requêtes en l'absence d'adresse connue du débiteur. Ce risque potentiel qui était lui aussi soulevé incidemment dans la circulaire initiale s'est réalisé puisque les TA refusent aujourd'hui systématiquement ce type de requêtes. Toutefois, là encore, il ne s'agit pas de l'application simple d'un texte de droit, mais d'une évolution que rappelle la responsable contentieux de la CAF de Roubaix :

« En 2003-2004, on n'avait pas les difficultés qu'on rencontre aujourd'hui avec le TA avec des problèmes d'adresse sachant qu'aujourd'hui, dès lors qu'on n'a pas l'adresse de l'allocataire, c'est une cause d'annulation au niveau du TA. Effectivement, quand on saisit le TA, immédiatement le TA envoie un courrier à l'allocataire. Si le courrier revient en NPAI, c'est une cause d'irrecevabilité du dossier. Donc, il faut avoir une certitude d'adresse pour pouvoir engager des procédures. Et c'est vrai que l'on se heurte, notamment avec tout le profil étudiant redevable d'un indu d'APL, à Villeneuve d'Ascq notamment, Des allocataires disparus qu'on a beaucoup de mal à retrouver parce que, par définition, ils n'ont pas forcément d'enfants. Donc, par rapport aux fichiers des CAF, on ne peut pas les retrouver et les cibler. Donc, ça, c'est une grosse difficulté qu'on rencontre par rapport à notre population d'étudiants. Et si on n'a pas l'adresse, on ne peut pas saisir le TA ».

²⁴⁷L'ordonnance a été confirmée par la CAA de Douai (8 avril 2003 n°02DA00888), mais le Conseil d'Etat a estimé qu'en l'absence de toute disposition du code de la construction et de l'habitation relative aux causes susceptibles d'interrompre la prescription des actions en recouvrement, les dispositions des articles 242 à 2250 du code civil s'appliquaient, CE 20 avril 2005 Caisse d'Allocations Familiales de Maubeuge n°257621.

Les responsables contentieux de la CAF d'Arras présentent même cette évolution comme résultat d'une sorte de compromis entre les CAF et le tribunal administratif. D'un côté, il met en place une procédure allégée. Mais, de l'autre, il rend un jugement négatif lorsque le greffe n'arrive pas à contacter l'allocataire. La réunion que suscite le président du tribunal administratif de Lille en juin 2002 ou 2003 avec les responsables de toutes les CAF de la région est alors présentée comme une séance de remontrances, plutôt que comme un moyen pour les CAF de 'négocier' en position de force avec le TA. En ce sens, le TA peut, pour partie, peser sur l'importance du contentieux logement qui lui échoit.

D'autant qu'il bénéficie d'une seconde ressource dans ces interactions : **il est le maître du temps**. Comme le soulignent les responsables nationaux de la CAF, il est en effet un inconvénient de la procédure administrative qui contrebalance pour partie son coût en théorie plus faible : certes, l'absence du ministère d'avocat et la procédure écrite en font une procédure presque gratuite, mais le délai qui sépare la requête du jugement en font une procédure de recouvrement moins efficace :

« C'est vrai que les recours devant le TA, depuis la dispense d'avocat, on les a encouragés puisque c'est vrai que c'est moins coûteux. Mais, il y a un vrai problème. Le recouvrement s'en ressent parce qu'il y a des délais importants d'enregistrement, et puis...

(...) Dans le recouvrement, ce qui joue évidemment, c'est la rapidité de recouvrement. Parce que, comme je le disais tout à l'heure, si on obtient un titre trois ans plus tard, ben, à ce moment là, il faut rechercher, poursuivre, mettre en œuvre les voies d'exécution, ce qui n'est pas nécessairement fait si la personne est citée devant le TASS, rapidement. Donc, pour un autre indu 'prestations' [qui peut passer au TASS], ce sera rapide. Si l'allocataire ne réagit pas, c'est au bout de 5-6 mois, délai incompressible de relance et de mises en demeure, il y a passage du dossier au contentieux. Et, en principe, même si les pratiques ne sont pas toujours les mêmes, mais, en principe, le contentieux peut immédiatement engager à saisir le tribunal. Alors, c'est clair qu'un usager qui est cité devant le tribunal 6-7 mois après s'être vu notifié un indu, et après relances et mises en demeure, premièrement, il ne peut pas trop dire qu'il ne sait pas ce qui se passe, qu'il a oublié de quoi on parle. Et, souvent, ce qu'on s'aperçoit, c'est que la saisine du TASS, elle aboutit à ce que l'usager paie parce qu'il commence à avoir peur et tout de suite il prend contact et il propose un paiement parce que le tribunal ce n'est jamais agréable. Il paie soit tout de suite, soit quasiment à l'audience. Ça arrive souvent, pas à 100%. Mais, à l'audience, il va voir la personne de la CAF et il paie. Maintenant, ça, vous ne pouvez pas l'avoir devant le TA, parce que, d'abord, la procédure est écrite. Donc, on ne risque pas de rencontrer les personnes à l'audience, hein ? Deuxièmement, si c'est trois ans plus tard, c'est vrai que la personne, éventuellement même de bonne foi, ne sait plus de quoi on parle ne sait plus ce que c'est. Déjà, ce n'est pas toujours simple de comprendre pourquoi il y a eu une dette. Alors, trois ans plus tard... (...) Sachant qu'évidemment entre la saisine du TA et l'audience, deux ans, deux ans et demi plus tard, trois ans, la CAF ne s'amuse pas tous les mois, tous les six mois, à envoyer un courrier ».

Là encore, les tribunaux administratifs disposent d'un moyen de pression sur les CAF en 'organisant' dans une certaine limite soit la lenteur, soit la rapidité de la procédure. En ce

²⁴⁸ Depuis, la CNAF a décidé que ces transferts de créances n'auraient plus lieu.

sens, on pourrait dire que le tribunal administratif de Lille a pour partie co-construit l'importance du contentieux logement qui lui a été adressé en mettant en place une procédure simplifiée qui a, si ce n'est encouragé, en tout cas moins découragé les caisses, et tout particulièrement la caisse lilloise, de recourir à lui, à la condition expresse que celles-ci respectent un ensemble de règles formelles qui lui facilitent en retour la tâche. Preuve en est la diminution évidente de la durée d'examen qui correspond directement à l'augmentation du nombre de requêtes (cf tableau n°4) : en 1999-2000, environ 20% des requêtes en matière de logement étaient examinées en moins de 2 ans, contre 100% en 2004. Reste que si ce facteur rend pleinement compte de l'évolution du contentieux lillois, il n'en pas de même pour celle du contentieux roubaisien.

2. Le poids des 'politiques' et des 'cultures' locales : des contraintes réappropriées

L'organisation bureaucratique en tant qu'idéal-type de l'organisation efficace, telle que Max Weber ou Henri Fayol²⁴⁹ ont pu la penser, est notamment fondée sur une forte hiérarchie qui attribue au centre un rôle essentiel de coordination et de contrôle. Dans cet idéal, les décisions prises par la direction sont supposées être appliquées à la base si bien que les pratiques ne doivent guère varier de site en site.

Ce qui explique à l'inverse pour partie la variété des pratiques de CAF confrontées à des univers institutionnels relativement homologues, c'est que **le mode de fonctionnement de la CNAF semble très éloigné de cet idéal de centralisation**. Certes, des circulaires, on l'a vu, sont diffusées. Toutefois, les responsables nationaux rappellent que « le principe, c'est que [la CNAF] n'est pas autorité de tutelle. On a simplement un rôle de vigilance, de contrôle de la bonne application de la réglementation. Ce qui fait qu'en fonction de ces principes là, je dirais que les caisses aussi disposent d'une certaine autonomie ». Autonomie qu'on retrouve dans tous les domaines. Plutôt que d'organisation à diriger, les responsables nationaux parlent de « réseau à animer ». Ils disent envoyer des « préconisations », tout en soulignant ne pas pouvoir empêcher les caisses de faire autrement. Ils tentent de « sensibiliser » les caisses sur l'importance de faire remonter les contentieux qui émergent, tout en étant totalement dépendants de leur bon vouloir quant à cette remontée. Ils reconnaissent enfin ne « pas avoir de vision homogène de la manière dont les droits sont traités sur l'ensemble du territoire ».

Cette 'gouvernance' un peu lâche permet dès lors de **comprendre comment des contraintes relativement uniformes peuvent être appropriées très différemment sur le terrain en fonction de ce que chacun des responsables contentieux locaux appelle des**

²⁴⁹Fayol (Henri), *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1999 (1916).

‘politiques de CAF’ : « Nous n’avons pas la même politique entre guillemets que la CAF de Lille qui, à mon sens, fait une procédure très rapide et engage très rapidement ses dossiers en voie juridictionnelle, en recouvrement. C’est une politique de CAF, hein ? Le but étant d’obtenir un titre exécutoire très rapidement. Donc, dès que le dossier va en contentieux, ça va directement en juridiction, ce qui explique des gros volumes » (Roubaix).

Quand on compare les « politiques » des CAF de Lille et de Roubaix en matière de traitement du contentieux APL, on trouve en effet un système d’opposition presque point par point en termes de pratiques, de représentations, d’organisations qui semble pour partie tenir à l’histoire ce chaque caisse et à la ‘culture professionnelle locale’ qui y est transmise. Système d’oppositions qui permet de comprendre les disparités en termes de taux de contentieux.

Dans un premier temps, lillois et roubaisiens s’accordent sur deux points. D’abord, sur la tradition de la CNAF à privilégier historiquement la conciliation au contentieux :

« Historiquement, la CAF a toujours tenté de recouvrer. Mais, ce qui se passait historiquement, c’est qu’elle a toujours essayé de recouvrer amiablement » (Lille)

« Alors, quand je suis arrivé au contentieux, (...) à l’époque, on travaillait comme ça. Je veux dire qu’on proposait la remise. On était au siège, c’était plus facile de recevoir les allocataires quand ils venaient. On essayait au maximum de l’inciter à un remboursement. Et c’est vrai qu’à l’époque, c’était même trop extrême quoi. » (Roubaix)

De même, ils se rejoignent sur la nécessité (au moins verbale) de concilier un impératif de récupération des indus et un impératif de prise en compte de la situation des usagers. Toutefois, dans les discours, les priorités sont nettement inversées et débouchent sur des pratiques exactement contraires.

Lille : Une mise en contentieux automatique

Du côté lillois, « **les contentieux sont là pour faire du recouvrement** surtout ». Le discours est centré sur la question de l’efficacité et de la rentabilité de la procédure :

« [Avant], on tentait, et encore, et encore, l’amiable. Avec des courriers, des mises en demeure. On essayait de contacter l’allocataire par des agents de contact, qui ne sont pas vraiment des contrôleurs, mais qui sont des personnes qui se déplacent chez les gens pour essayer de mettre en place un plan d’apurement, etc... Ca, on traînait ces dossiers, parce qu’en fait l’amiable ne fonctionne pas, c’est clair. (...) L’amiable ne paie pas ».

Dès lors, les pratiques se sont transformées de deux manières.

D’abord, en **systematisant l’incitation à des demandes de remises de dettes** en vue, d’une part, de répondre au volet ‘social’ de l’APL –de se donner bonne conscience, pourrait-on dire-, et, d’autre part, de ne plus avoir que des contentieux dits « purs » :

« Dans le Nord, nous sommes la seule Caisse à joindre automatiquement cette demande de remise de dette aux indus. Et je sais que toutes les autres caisses sont bien contre cette façon de procéder, parce qu'elles ont d'autres façons de travailler justement. Et, à l'époque, nous, on a dit 'ça suit les directives de la CNAF'. La CNAF nous a bien spécifié qu'il fallait inciter les gens qui ont des difficultés financières à faire des demandes de remise. Nous, on le fait de manière automatique. (...) Ce qui s'est passé au niveau de la politique de la direction, c'est de dire : 'on donne la possibilité au débiteur, que ce soit un locataire ou autre, quand il a un indu, de faire une demande de remise de dette. Alors, nous, maintenant, c'est automatique. L'allocataire qui reçoit un indu reçoit en même temps la remise de dette à compléter s'il le souhaite. Et, donc, à partir de là, on a donné le moyen au débiteur de demander la remise, de faire valoir sa difficulté financière qui fait qu'il ne peut pas rembourser. A partir de là, où il les a utilisés ces moyens s'il a fait la demande, et alors, il a de fortes chances d'avoir obtenu une remise s'il était en situation précaire, ou il ne l'a pas fait, mais, toujours est-il qu'en amont il y a toujours eu la possibilité. (...) On a pris la décision de vouloir favoriser la demande de remise de dettes, pour, justement, n'avoir que des contentieux vraiment 'purs' je dirais, les contentieux qui nous restent ».

Or, parce que ces contentieux sont supposés 'purs', **la question du passage au contentieux ne se pose plus : elle devient automatique.** L'engagement de la procédure apparaît alors comme le contrepoint de la facilitation des demandes de remise de dettes. La menace du tribunal permet de faire payer ceux qui ne sont pas dans une situation telle qu'ils puissent bénéficier de remises de dettes, mais que l'amiable ne suffit pas à faire payer :

« Ce qu'on s'est aperçu, c'est qu'amiablement, on n'arrive pas à recouvrer facilement et que le meilleur moyen de recouvrer, c'est d'engager des procédures. Ça fait réagir les gens qui, là, essaient par tous les moyens de payer : s'ils ont les moyens de payer, ils vont essayer de payer. (...) [Avec la généralisation des incitations aux demandes de remise de dettes], si j'ai un dossier qui arrive en contentieux, il faut engager la procédure, puisque, de toute façon, l'amiable, il a échoué. Et c'est pourquoi on ne se pose plus la question : 'qu'est-ce qu'on va faire ? Est-ce qu'on va encore tenter une procédure amiable ?'. On fait une procédure... ».

C'est délibérément la peur du procès qui est utilisée pour faire payer –« il y a des gens qui nous demandent s'ils ne vont pas aller en prison »- si bien que, **même si l'allocataire propose de commencer à rembourser, la procédure se poursuit :**

« L'allocataire nous doit 1000 euros. On enclenche la procédure aujourd'hui. Il nous dit 'je suis d'accord pour vous rembourser, mais je ne peux pas tout de suite 1000 euros'. On fait un plan d'apurement ensemble, mais on lui dit qu'on ne va se désister que quand ce sera soldé. Comme ça met au moins deux ans pour arriver en audience, quoi en jugement, on va prendre l'accord. Et, puis, l'allocataire va rembourser mensuellement. Et, tant que ce n'est pas remboursé complètement, on ne se désiste pas. Et, quand la dette est complètement remboursée, là, on se désiste auprès du tribunal. Et, le plus souvent, ça prend du temps avant que ce soit jugé. Donc, il a le temps de solder sa dette. Quand on prend un accord, on s'arrange pour que ce soit entre un an et un an et demi, le délai d'apurement, pour être certain que, quand ce sera plaidé, ce sera soldé. Donc, on prend des accords, mais on leur explique bien qu'on ne se désiste pas tout de suite ».

Dans cette occurrence, le tribunal administratif est ainsi directement perçu comme une variable d'ajustement susceptible d'améliorer le fonctionnement du contentieux des CAF.

Du reste, la responsable du contentieux de la CAF de Lille se félicite des résultats de cette nouvelle politique –« On a fait descendre le nombre de dossiers au contentieux depuis cette procédure, pas seulement en APL, depuis la procédure d’engagement tout de suite auprès des tribunaux, aussi bien TASS que TA. Dès lors que ça arrive au contentieux, je peux vous dire, que maintenant les gens paient. Parce que, quand on leur envoie une mise en demeure, ils ne paient pas, mais quand on les envoie au tribunal, c’est tout simple. (...) Donc, ça prouve que c’est une bonne solution. Même si le contentieux reste important »- tout en admettant ses limites : « Alors, ceux qui ne veulent pas, quand ils voient une procédure, ils paient. Ceux qui ne peuvent pas, on ne peut rien faire, on n’arrivera pas à récupérer. On arrivera à avoir un jugement et avec ce jugement, on pourra, un jour où il y aura un retour de fortune, faire exécuter ce jugement ; (...) Ca améliore les chiffres parce qu’il y a des gens qui vont payer, parce qu’ils ont quand même la peur du procès. Mais, ceux qui sont insolvables, ils sont insolvables de toute façon ».

Roubaix : Privilégier l’amiable

Or, ce sont précisément ces limites qui sont au fondement de l’argumentaire radicalement contraire développé par la responsable contentieux de la CAF de Roubaix. **Parce que le recours au contentieux permet d’obtenir des titres de créances, mais le plus souvent ne permet pas de recouvrer lesdites créances, il faudrait lui préférer l’amiable :**

« Par rapport à un bénéficiaire, qui doit un indu d’APL parce que son enfant est parti ou parce que sa femme a repris une activité salariée par intérim pendant trois mois, c’est vrai qu’on ne va pas saisir tout de suite le TA. On va essayer de négocier un arrangement avec lui, sachant que de toute façon, derrière, on a très peu de chances de récupérer. Au final. Donc, on est quand même intéressés ! ».

Au-delà de ces deux manières de concevoir l’efficacité de l’action contentieuse, le « quand même intéressés » est l’indice d’une véritable inversion des priorités par rapport à la ‘politique’ lilloise. L’impératif de recouvrement est, si ce n’est secondaire, en tout cas très nettement secondé par un impératif social : « **On est service contentieux, c’est vrai. Le recouvrement, c’est vrai. Mais, en Caisse d’Allocations Familiales !** On se rend compte qu’on est face à une population précaire. Parce que, s’il y a tant de remises de dettes accordées, c’est bien qu’on est face à une population qui est en situation de difficultés. ». D’ailleurs, le terme même de rentabilité n’est assumé qu’avec réticences : « on parle beaucoup en termes de rentabilité, mais on en est là quand les effectifs diminuent et qu’il faut toujours faire mieux avec moins, on essaie de doser, quoi ». A l’inverse, c’est la vocation sociale des CAF qui est à plusieurs reprises réaffirmée : « Les directives [nationales], c’est : ne pas se laisser prescrire, donc, là, on fait attention par envoi de mises en demeure tous les

deux ans, ça, c'est sûr. Et (...), récupérer dans les meilleurs délais. Mais, encore une fois, on est en CAF, donc voir quel est l'aspect social en fait dans l'action de recouvrement ».

Cette représentation de la double vocation d'un service contentieux CAF se traduit directement dans **des pratiques contentieuses en tous points opposées aux pratiques lilloises. Le contentieux apparaît comme la solution de dernier recours, l'amiable comme la solution préconisée le plus longtemps possible :**

« La politique Roubaix, ce n'est pas de saisir directement le tribunal. On va tenter même en phase contentieuse une conciliation, sachant que la procédure devant le TA est une procédure longue : longue en temps de préparation de dossiers puisqu'il faut établir des mémoires, faire un ensemble de photocopies, etc... Et longue en obtention de décision. Je ne vais pas vous apprendre qu'au niveau du TA, pour obtenir un jugement, du moment de la saisie, c'est assez long. On essaie par tous les moyens d'obtenir un remboursement amiable pour éviter cette procédure. (...) On essaie, autant qu'on peut, soit par le biais de la remise parce qu'elle est là pour ça aussi la remise de dettes, soit par le biais de la proposition de recouvrement amiable, d'échéanciers, etc... d'obtenir un recouvrement. Parce qu'on sait pertinemment que, de toute façon, l'allocataire n'est pas forcément solvable et que, même en cas de saisie-rémunération, on n'aura peut-être pas de quotités saisissables, quel intérêt ? Le jugement, on ne l'exécutera pas. Donc, on essaie de doser. Mais, encore une fois, à partir d'un certain moment, on y est contraint de toute façon. Donc, là, on essaie de doser. On essaie de doser comme ça. »

De plus, même quand la procédure est engagée, **la caisse se laisse la possibilité de se désister en cas de début de remboursement.** La procédure n'est pas conçue comme un moyen de pression sur les allocataires, au point que la responsable contentieux ne semble pas même imaginer qu'une caisse puisse ne pas se désister dans cette situation :

« Si on a une proposition de remboursement, on va se désister (...) [En réponse à l'importance du taux de désistement dans les requêtes initiées par les CAF] Quand on saisit tous azimuts, après, on voit les réactions des allocataires et là, parfois, on se désiste. (...) Parce que, c'est ça, parfois juste après la mise en demeure, c'est immédiatement saisine. C'est même automatisé. C'est saisine, saisine. Et c'est vrai qu'après, l'allocataire vient et dit 'je ne peux pas payer, je n'en ai pas les moyens', on l'oriente vers la remise et on se désiste. Donc, l'explication peut être là. Le désistement se fait après coup. Alors, que, nous, on aurait plutôt tendance avant de faire la saisine à faire le tour du dossier, à convoquer l'allocataire pour essayer quand même préalablement de faire recouvrement amiable. Car, qui dit saisine dit montage du dossier ».

Cette modération relative joue même à l'encontre des bailleurs puisque, là aussi, le compromis est préféré à la poursuite :

« Les bailleurs, normalement, jouent le jeu. C'est-à-dire qu'on leur notifie l'indu, ils remboursent. Pour les bailleurs récalcitrants qui ne remboursent pas, le recouvrement, il ne se fait pas devant le TA. J'ai mis une fois une banque quand même devant le TA, mais une banque ce n'est pas... S'il n'y a plus de mensualités de prêt, il n'y a pas lieu de continuer à verser à l'organisme de crédit. Or, il ne nous avait pas informé, je crois que c'était une vente par adjudication, il le savait pertinemment et il a continué à percevoir l'APL. Il y a eu une fraude quand même. Et, donc, là, j'ai saisi le TA de Paris à l'époque. On a obtenu un jugement de condamnation. Par contre, pour un bailleur classique, qui a perçu l'APL après fin de bail, bon là, j'avais fait une petite liste pour rappeler à l'ordre en disant : 'là vous nous devez autant'. Et, si jamais il ne s'exécute pas, il y a toujours moyen de faire une retenue sur bordereaux de paiement. Alors, généralement, il suffit de leur dire : 'bon, écoutez, si vous ne payez pas, on fera une retenue de paiement sur le bordereau de paiement qui vous sera adressé' et, ça,

ils n'aiment pas trop parce que ça complique leur gestion. Donc, là, en règle générale, ils remboursent derrière ».

Comme le suggère cet extrait, **seules échappent à cette clémence les situations de fraude**. Lorsque le social ne peut plus entrer en contradiction avec le recouvrement. Dans ces situations-là, au contraire, la CAF Roubaix fait preuve d'une sévérité plus grande que les autres CAF :

« Autant on sera plus clément entre guillemets sur les recouvrements que je qualifierais de 'civils', en revanche, sur l'aspect pénal, on sera très durs. C'est-à-dire qu'à partir du moment où il y a un élément frauduleux, un élément intentionnel de fraude, on ira jusqu'au bout. C'est-à-dire qu'on déposera plainte, qu'on récupérera même hors prescription des montants très importants. On a mis en place tout un circuit pour cibler très précisément tous les dossiers présumés frauduleux. Enfin, on a eu un contrôle DRASS il n'y a pas longtemps qui a pointé qu'il y avait un sacré professionnalisme par rapport à ce type de circuits. On a énormément de dossiers qui passent en comité car frauduleux pour le RMI par exemple, au niveau du Conseil Général, par rapport aux autres caisses. Je le vois parce que je suis la représentante pour le département. On est à 40% des dossiers présentés [pour 15% des allocataires]. Donc, la politique, elle est différente en fonction de la typologie allocataires. (...) Une fois qu'on détecte un [cas de fraude], on va aller jusqu'au bout, c'est-à-dire qu'on va aller jusqu'au pénal. On va demander l'affichage dans la presse, dans les locaux de la caisse, des dommages et intérêts. Enfin, on va aller jusqu'au bout. Et, là, on récupérera jusqu'au bout. A l'inverse, par rapport à un bénéficiaire, qui doit un indu d'APL parce que son enfant est parti ou parce que sa femme a repris une activité salariée par intérim pendant trois mois, c'est vrai qu'on ne va pas saisir tout de suite le TA ».

Dans cette optique, sept agents sont consacrés au contrôle à temps plein, alors que, selon les responsables nationaux, chaque directeur de caisse était supposé entretenir de 1 à 6 agents de contrôle. A l'inverse, quand il y a eu manque de personnel, c'est le service 'gestion des créances' qui a été sacrifié : « au niveau 'effectif', on est en souffrance au contentieux de Roubaix. (...) Ca fait qu'il a fallu laisser pour compte un poste et ça a été le poste 'gestion des échéances', sachant qu'on ne peut pas se permettre de laisser de côté le courrier allocataire, ni tout ce qui est recours, remise et contestation que ce soit en matière de RMI, de CDAPL (on a signé un document et on s'y tient) et PF ».

Ces logiques politiques très différentes à Lille et à Roubaix, qu'on retrouve peu ou prou non seulement à l'égard des APL et du TA, mais aussi à l'égard du TASS²⁵⁰ et du FSL²⁵¹, se

²⁵⁰ « Je sais qu'à Lille, ils font plus de procédures. Mais, on retrouve la même politique au TASS. Il y a beaucoup plus de saisines au TASS » (Roubaix).

²⁵¹ G. Recour a pu montrer qu'alors que les dossiers FSL sont traités de manière automatique par la Commission FSL de Lille, la Commission FSL de Roubaix tend à vouloir prendre en considération le caractère spécifique de chaque dossier, ce qui se traduit en l'occurrence par des taux d'accord significativement plus importants (cf Recour (G.), *op.cit.*, 2006).

traduisent logiquement par des taux de contentieux très diversifiés. Reste à comprendre sur quoi reposent de telles différences de pratiques.

Le poids des cultures locales

On pourrait supposer qu'**elles tiennent pour partie aux populations disparates auxquelles elles ont affaire**, en rapportant cela à l'histoire propre aux communes de Roubaix et de Lille. Les Lillois iraient au contentieux parce qu'ils s'adresseraient à des populations dont ils estiment qu'elles peuvent payer, tandis que les Roubaisiens préféreraient l'amicable parce que leurs allocataires seraient plus souvent insolvable.

Cette hypothèse qu'on ne peut pleinement tester ne permet toutefois pas de comprendre la sévérité roubaisienne particulière à l'encontre des fraudeurs. Surtout, elle ne rend pas compte de **l'opposition qu'on peut percevoir dans la manière même dont les responsables rencontrés parlent de leurs allocataires.**

D'un côté, on raisonne essentiellement en termes techniques et en termes de chiffres. A la limite, les allocataires eux-mêmes n'apparaissent pas. Du reste, il ne semble pas y avoir de relations im-médiates –sans médiation- entre allocataires et service contentieux.

De l'autre, à l'inverse, on prend des cas concrets pour expliquer ce qu'est la procédure : « Donc, là, je vous ai sorti un exemple-type parce que, bon, le théorique c'est bien, mais pour bien se mettre à analyser tout ce qui peut arriver dans un dossier. Je crois que c'est intéressant. (...) C'est un exemple concret de dossier qui permet de voir que le recouvrement est quand même malgré tout très long ». On souligne combien il est important d'être passé par le service 'prestations' --où on rencontre plus facilement les usagers- avant de passer au service 'contentieux'. On regrette de ne pas pouvoir plus rencontrer les allocataires : « [Les allocataires], on essaie de les contacter soit par courrier. Ils ne viennent pas beaucoup ici, je ne sais pas pourquoi. Ils vont plutôt là-bas [aux services 'prestations']²⁵². Là-bas, on paie. Ici, on récupère. Ce n'est pas le même accueil, tout de suite. Et, puis, 'contentieux', je ne sais pas pourquoi, Non, non, on a vraiment beaucoup de difficultés à les faire venir ici. On les contacte par téléphone ou par courrier. On essaie de voir s'il n'y a pas moyen de s'arranger, sachant qu'on leur a dit que, après, il y a le tribunal administratif. On essaie de négocier. On leur envoie même une proposition de prélèvement automatique. Avec la mise en demeure. Pour inciter ».

²⁵² Depuis quelques années, on y reviendra, les services 'contentieux' ne sont plus dans les mêmes bâtiments que les services 'prestations'. Il faut compter une vingtaine de minutes au moins pour aller des uns aux autres. Un déménagement significatif des évolutions en cours.

On insiste aussi sur la précarité des allocataires, sur le caractère surtout social de son travail et sur la gêne que suscite la nécessité de faire du contentieux :

« Il ne faut pas perdre de vue la précarité de nos allocataires. C'est sûr que ça joue beaucoup. Et ce que me disaient mes agents à un moment donné, ils le ressentaient tellement, c'est qu'ils travaillent dans un service contentieux, et ils ont l'impression de ne faire que du social, c'est-à-dire qu'ils sont submergés par le nombre de Rmistes. Il y a beaucoup, beaucoup de remises. Et par rapport au recouvrement, c'est vraiment... On racle quoi. On racle comme on peut. On accorde des indemnités à 15 euros par mois. L'allocataire téléphone en disant : 'ce mois-ci, je ne peux pas. Le mois prochain, j'essayerais de donner plus'. Combien de fois je suis allée en saisie-rémunération où l'allocataire tombait en larmes : 'je ne peux plus, j'ai des créanciers partout' et je paraissais être un monstre en disant : 'ben, on va agir en intervention' ».

Ou, encore, « Au TA, on ne les voit pas les allocataires, c'est une procédure écrite. Mais, au TASS, il n'est pas rare que... J'ai été confrontée à des allocataires qui s'étaient déplacés, donc on a pu discuter, qui me faisaient état d'une détresse pas croyable. J'ai en tête une dame qui s'est déplacée, en larmes, on en gère des larmes, hein ? On a deux profils : soit celui qui râle, et qu'on n'arrive pas à canaliser. Et, puis, les crises de larmes qui sont plus difficiles à gérer. Qui me disait qu'elle venait de perdre son mari et son fils aîné et que, pour le moment, elle réglait les frais d'obsèques, et qu'elle essaierait de régler sa dette sur prestations familiales. Pfou... Et on lui avait généré un indu d'AH parce que, du fait du décès du mari justement !... Donc, c'est vrai que même au stade du tribunal, j'ai demandé un renvoi de l'affaire pour le passer en remise de dettes ; Même là, donc vous voyez jusqu'où ça va. Parce que le magistrat me regardait de travers en se disant : 'mais, qu'est-ce que cette caisse d'allocations qui s'acharne sur ces pauvres allocataires'. On a la possibilité, je veux dire, c'est écrit dans les textes, de remettre des dettes en cas de précarité ».

Et cette responsable contentieux de conclure : « Le recouvrement, pour moi, doit s'opérer quand il y a solvabilité. Ca nous permet de nous attarder sur les dossiers qui sont entre guillemets les plus recouvrables ».

Au-delà même des pratiques, **ce sont des ethos différents qui semblent se confronter**. L'un plutôt techniciste qui gère des cas de manière presque automatique en vue de trouver la procédure la plus efficace économiquement. L'autre plutôt social qui 'gère' des larmes, qui craint le regard des magistrats comme des allocataires, qui tente de prendre en compte la situation de chacun et de justifier ses pratiques de compromis dans les termes d'une rentabilité de toute façon peu assumée.

Des ethos qui relèvent sans doute pour partie des trajectoires propres de chacun des interlocuteurs qu'on a rencontrés, mais qui semblent aussi **relever plus largement de véritables 'cultures locales' propres à chacun des services** et directement liées à leurs modes de construction respectifs.

En effet, la responsable du contentieux à la CAF de Roubaix rapporte directement les pratiques actuelles de cette caisse à la situation qui prévalait au moment où elle est arrivée au contentieux. Pratiques faites de règlement à l'amiable et de rencontre des allocataires : « A l'époque, on travaillait comme ça. Je veux dire qu'on proposait la remise. On était au siège, c'était plus facile de recevoir les allocataires quand ils venaient. On essayait au maximum de l'inciter à un remboursement. (...) Vraiment, c'était en dernier lieu qu'on saisissait le TASS

alors que, maintenant, à échéance, s'il n'a pas donné suite à notre proposition de remboursement échelonné, eh bien, on saisit le TA. Donc, c'était un peu ancré dans les façons de faire. Et, puis, de toute façon, il y avait une note qui précisait que, d'abord, on proposait la remise, puis on va essayer l'amiable et puis, après... ».

Mieux encore, elle rappelle **une des spécificités anciennes de la caisse roubaisienne : le fait que c'est historiquement le service 'contentieux' qui traitait le recouvrement amiable**. Ce n'est qu'à la suite d'un décret d'août 1993 que la CAF de Roubaix a été contrainte de séparer le service qui se chargeait du contentieux et celui qui se chargeait de l'amiable. Encore la CAF a-t-elle tenté de résister et n'a obtempéré que sous l'action de la DRASS :

« [Ce décret] ça nous a été imposé. En tout cas, ça n'a pas été une demande CAF Roubaix parce que ça nous a carrément obligé à revoir intégralement tout notre circuit parce que nous, on trouvait logique de faire gérer par un seul et même service une créance toute sa vie, c'est-à-dire gérer à la fois l'amiable et le contentieux

(Et, à l'époque, c'était quel service qui gérait tout ?)

C'était le contentieux

(Vous étiez au siège là-bas [là où demeurent les services 'prestations'] ?)

Nous étions là-bas et nous avons déménagé il y a plus d'un an maintenant. Décret sur le transfert du recouvrement amiable, c'est vieux cela. Ça a fait couler beaucoup d'encre.

(Parce que concrètement les différentes CAF étaient plus ou moins organisées...)

Pas forcément. Je pense qu'on faisait un petit peu exception avec une autre CAF, je crois que c'était Cambrai. Il y a déjà des caisses qui étaient organisées comme cela. C'est-à-dire que la comptabilité gérait l'amiable et le contentieux gérait à partir de la mise en demeure.

(Et pour Roubaix, ça s'est concrétisé par le fait qu'un certain nombre de personnes qui étaient au contentieux sont passées...)

(Sourire entendu) Pas tout à fait comme ça. En fait, il y a eu un transfert de charge. C'est-à-dire qu'on a perdu entre guillemets le recouvrement amiable. Ça ne s'est pas fait en 1993. Ça s'est fait plus tard. On a eu un contrôle DRASS qui nous a pointé : 'eh, eh, le décret'... Donc, à l'époque, on a effectivement transmis tout le recouvrement amiable au service comptabilité et, nous, on a récupéré l'instruction des remises de dettes CDAPL qui était prise en charge par les prestations à l'époque et on a récupéré les contestations RMI CDAS ».

Ainsi, les spécificités de la politique de la CAF Roubaix en matière de contentieux peuvent être directement rapportées aux spécificités de l'histoire de ce service constitué pour partie d'agents qui ont hérité de la double culture du contentieux et de l'amiable et qui participent à la transmission de cet héritage : « On a pendant des années traité le recouvrement amiable. Du jour au lendemain, on nous dit : 'vous faites le contentieux'. Ben, oui, mais... Mais, le contact allocataire, on l'avait du fait du recouvrement amiable. On avait déjà pris

l'habitude d'envoyer des prélèvements automatiques, de tenter un ultime recouvrement avant la gestion contentieuse, quoi. Pure et dure ».

Ce n'est donc que par le truchement de ces cultures locales plus ou moins ouvertes aux procédures contentieuses que pèsent les contraintes qu'on a mises en évidence plus haut. Sachant que ces spécificités locales ne sont elles-mêmes pas immuables. La responsable contentieux de la CAF Roubaix note ainsi qu'«on y viendra peut-être à la saisine automatique » et fait part de son grand intérêt à l'égard d'une procédure pas nécessairement très 'sociale' mise en œuvre à Arras : « Arras, est-ce qu'ils ne confient pas leurs dossiers à un huissier dans un premier temps ? Je pense que si. Quand un dossier arrive en contentieux, ils le confient à un huissier, je pense. (...) Je crois que c'est quand le dossier arrive au contentieux. Ils tentent un recouvrement par huissier. Et si l'huissier n'obtient pas de résultat... (...) C'est intéressant, c'est une expérience comme une autre. Si c'est probant... ».

Si les contraintes peuvent être réappropriées par les différents acteurs à la base en fonction de configurations locales, elles ne laissent pas de peser sur les pratiques. Encore faut-il ajouter que ces 'contraintes' ne viennent pas de nulle part, mais qu'elles sont pour partie construites par ceux sur lesquels elles pèsent.

Le poids du lobbying de la CNAF : des contraintes co-construites

En écoutant les responsables du contentieux à la CAF expliquer l'évolution des pratiques des CAF en matière de contentieux administratif, on a facilement l'impression que celle-ci est d'abord liée à des transformations législatives ou réglementaires qui s'imposent aux CAF. La dispense du ministère d'avocat est ainsi présentée comme un événement soudain qui les contraint à adapter leurs pratiques presque malgré eux :

« Alors, nous, maintenant, c'est automatique. L'allocataire qui reçoit un indu reçoit en même temps la remise de dette à compléter s'il le souhaite (...) pour cette raison que je vous ai annoncée [la nouvelle politique de la CAF]. Et aussi parce qu'on n'a plus obligation de prendre un avocat pour aller au tribunal administratif. Ce qui n'était pas le cas il y a quelque temps. Quand on devait engager une procédure au niveau du tribunal administratif, jusqu'à il y a trois ans, on avait obligation de représentation par un avocat » (Lille).

« Avec la transformation du code de la construction, à partir de 2003, on a été dispensé du droit de timbre et de l'obligation d'avoir un avocat quand on va au TA » (Arras).

« Alors, oui, on a donné des instructions. C'est une circulaire en 2003. C'est dans le cadre de cette circulaire qu'on informait notre réseau que le ministère d'avocat n'était plus obligatoire et c'est dans le cadre de cette même circulaire qu'on donnait la consigne aux caisses de porter les requêtes dorénavant devant les juridictions administratives. (...) Pourquoi 300 euros [seulement le coût d'une procédure] devant le TA ? Parce que, tout simplement, il n'y a plus nécessité d'avocat. La procédure est écrite. Donc, on ne va pas à l'audience, on ne se déplace pas. Alors, le problème du TA, c'est que... quelque part, depuis que la procédure est quasi gratuite puisque je crois qu'il ne reste plus

qu'un droit de timbre, et encore ? Je ne sais plus s'il subsiste. Mais, qui est de l'ordre de 15 euros, à part ça c'est gratuit et pas coûteux puisqu'on ne se déplace pas » (CNAF).

Pourtant, lorsqu'on pousse l'entretien avec les responsables nationaux, on se rend compte que **cette mesure est pour partie le résultat d'une entreprise de lobbying des responsables de la CNAF auprès du Ministère de Logement :**

(Comment c'est venu cette levée de la nécessité du ministère d'avocat ? C'est venu de manière providentielle ou c'est vous qui avez demandé ?)

-C'est un peu ancien. C'était une demande réitérée de notre part...

(Auprès du ministère ?)

-Oui, oui, auprès du ministère du logement. Je pense. (...) C'est plutôt le résultat d'un travail de longue haleine qui a été menée par la CNAF, à savoir des interventions réitérées pour dénoncer l'inconvénient de la procédure devant le TA.

-Je sais que, nous, on était preneurs, voire demandeurs. Quelque part, je ne savais plus si c'était nous qui étions à l'origine de cette dispense ? (...) On a fait cette demande. Et, effectivement, il y a eu cette dispense par la loi. Je ne sais pas si on peut avoir l'orgueil de dire qu'on est à l'origine. Je n'en sais rien, parce qu'on est intervenu... (...) C'était une proposition technique, hein ? Je ne suis pas certain qu'on en soit vraiment en quelque sorte responsable, enfin, je vous dis ça parce qu'on est modeste et qu'on porte beaucoup d'autres propositions finalement aussi importantes, intéressantes, et puis, ça n'évolue pas franchement. Ben, c'est vrai, c'est intervenu.

Ainsi, ces évolutions qui ont largement contribué à la croissance du contentieux administratif en matière d'APL tiennent pour partie à l'intervention de la CNAF pour les obtenir, non pas bien sûr dans le souci d'augmenter le contentieux administratif, mais dans celui de résoudre des difficultés de gestion interne.

Du reste, ce travail d'étude a été lui-même l'occasion pour chacun des responsables rencontrés de tenter de faire avancer d'autres mesures qui, tout en facilitant la tâche des CAF, pourraient avoir des incidences sur le volume de contentieux adressés aux tribunaux administratifs.

Ainsi de la **question des NPAI** déjà évoquée. Chacun des responsables contentieux, au niveau local comme national, a souligné les difficultés que pose aux CAF le refus par les tribunaux administratifs de se saisir des requêtes pour lesquelles l'adresse des allocataires manque, alors que d'autres tribunaux l'acceptent. Un obstacle qui, s'il était levé, induirait presque automatiquement une augmentation du nombre de requêtes.

« Je ne vais pas répondre tout de suite à votre question parce que j'avais autre chose à vous dire. Parce qu'au niveau du tribunal administratif, on est gêné parce qu'au niveau du droit administratif, c'est un peu particulier. On a un souci par exemple avec les dossiers pour lesquels on n'a pas d'adresse certaine puisqu'au niveau du droit administratif, quand il n'y a pas d'adresse certaine, on ne peut pas

engager la procédure et ça, c'est une lacune. Par rapport à ça, on a des dossiers qui vont rester comme ça chez nous sans qu'on puisse garantir la créance. Et je pense que c'est grave quelque part. (...) Dans notre population de débiteurs, il y a quand même beaucoup de gens qui déménagent, qui s'en vont, qui reviennent. Et, là, je suis coincé, je ne peux pas faire la procédure. Dans le droit civil, il permet avec la procédure de PV de recherche infructueuse faire citer les gens et malgré tout, avoir un jugement avec un PV de recherche infructueuse. Ça n'existe pas en droit administratif. Et je trouve que c'est dangereux pour le créancier ça, parce qu'il ne peut pas se faire garantir sa créance ». (Lille)

Ainsi de la question des mises en non-valeur et du montant à partir duquel les CAF peuvent mettre une créance en non-valeur. Argument cette fois-ci invoqué, tout à la fois en fonction du coût des procédures et comme solution à l'encombrement des tribunaux administratifs :

« Il y a quatre cas de mise en non valeur. Il y a les cas de moins de 80 euros, les petites sommes quoi, qu'on souhaiterait, parce que c'est vraiment très peu, voir porter à 350 euros. Cette somme là est justifiée par le fait que le recouvrement, finalement, coûtera plus cher que ce qu'on aura récupéré. Alors, naturellement, 80 euros, c'est dérisoire. Le coût de recouvrement, on l'a estimé, le coût maximum d'un recouvrement de dossier, c'est de l'ordre de 350 euros, plutôt 300 devant le TA. (...)

(L'évaluation des coûts des dossiers, elle se fait ?)

-Alors, l'évaluation, on l'a faite en lien avec la CAF de Roubaix. De toute façon, le coût était le même, c'était un coût théorique, on a mesuré pour tout le monde, on a évalué le coût de citation le coût d'un acte d'huissier, le coût d'une recherche, le coût d'une mise en demeure, les coûts en personnes,... (...) Il se trouve qu'on savait qu'ils avaient quelque chose. A leurs initiatives, ils avaient fait une évaluation, il y a plusieurs années. **Et, là, justement pour faire avancer notre dossier de mise en valeurs auprès de l'Etat, on leur a demandé une réactualisation.** C'était pour faire passer le seuil de 80 euros à 350. Alors, 350 euros, je vous ai dit tout à l'heure. Devant le TA, c'est moins cher. On ne perd pas une demi journée à l'audience. Mais, bien que devant le TA, le coût soit inférieur, on plaide pour un coût uniforme puisque, de toute façon, c'est un coût relativement théorique et bien souvent, on n'a pas que des indus APL, on a des prestations familiales en même temps. Et ce serait assez fâcheux que, pour une même dette globale, il y ait des différences parce que, pour une partie, c'est de l'APL. On pourrait du coup admettre en non-valeur l'indu global de 330 euros parce qu'il serait inférieur à 350 euros qui serait le seuil en prestations. Mais, ce serait au-delà du seuil en APL. Donc, vous voyez, il vaut mieux avoir un seuil unique quand même ». (CNAF)

Ainsi du souci d'obtenir que l'ensemble du contentieux CAF relève d'une seule et même juridiction qui était l'un des dossiers défendus en même temps que celui de la suppression du ministère d'avocat :

« Nous, pendant plusieurs années, mais, ça, c'est une demande très ancienne de la CNAF, c'est vrai qu'à partir du moment où il y a eu dispense d'avocat, on a été moins demandeurs, sinon, on a toujours demandé à ce qu'il y ait une uniformisation des contentieux, que, quelque part, on ait à faire à une juridiction unique quels que soient les contentieux. Parce que, dès lors que les allocataires, en général, cumulent plusieurs prestations, donc, ça peut être à la fois des prestations familiales et puis donc de l'APL. Donc, vous avez à faire à des juridictions différentes. Et ça veut dire aussi non seulement des juridictions différentes, mais, au stade du précontentieux, à des commissions différentes. Admettez,

vous avez un indu de prestation qui sera du ressort de la Commission de Recours Amiable alors que si c'est de l'APL, ça sera du ressort de la CDAPL. Et, admettons que vous avez un indu qui a été généré pour le même motif, je ne sais pas une situation professionnelle non déclarée qui avait un impact à la fois sur les prestations familiales et sur l'APL, et on pouvait se retrouver avec des décisions de commission, à savoir CRA et CDAPL, différentes alors qu'elles allaient statuer sur la même situation. Donc, c'est vrai qu'à un moment, notre demande, c'était de pouvoir, mais c'était il y a très longtemps, de pouvoir obtenir, mais on n'y croyait pas trop non plus, une uniformisation des contentieux. Et, aussi, on faisait valoir en même temps qu'aller chercher un titre devant le tribunal administratif, ben, ça coûtait » (CNAF).

Ainsi, enfin et surtout, **de l'insistance des responsables de la CNAF sur la nécessité de leur accorder la possibilité de pouvoir émettre leurs propres titres exécutoires** en se passant du passage par un tribunal. Proposition d'évolution qui, bien entendu, conduirait à une diminution du contentieux APL et dont on trouve même, de manière significative, la trace dans les jugements rendus par les tribunaux administratifs en matière d'APL :

« En fait, [l'argumentaire utilisé pour demander la dispense du ministère d'avocat], c'était un argumentaire qui valait pour une autre proposition que le conseil d'administration porte depuis 2001. Une proposition de pouvoir émettre nos titres exécutoires, de pouvoir utiliser la procédure de contrainte. En s'appuyant notamment sur le fait que, là, nous gérons des fonds d'Etat. C'est le cas des prestations aussi, mais c'est la sécurité sociale. Là, en matière d'APL, c'est encore plus net. On gère pour le compte de l'Etat des sommes importantes. L'Etat quand il gère et qu'il doit recouvrer des sommes, il émet ses titres. Pour quelles raisons on n'aurait pas le même privilège ? (...)

Effectivement, on a de l'ordre de... on doit atteindre 5000 affaires par an maintenant, quel que soit le type d'allocations. Pour le TA, c'est sans doute probablement le tiers. Sachant que les chiffres du TA ne sont pas 'vrais' parce que les pratiques actuelles sont diverses et variées. Donc, on sait que toutes les CAF, pour tous les dossiers d'indus d'APL, ne vont pas devant le TA. Donc, on n'a pas aujourd'hui toute la mesure de ce que pourrait représenter la saisine du TA en répétitions d'indus. (...)

Je voulais revenir à la contrainte. Vous savez qu'il y a eu dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005, une disposition qui a étendu la procédure de contrainte à l'ensemble des organismes de sécurité sociale. C'était il y a un an. Procédure qui pour l'instant est réservée à l'assurance maladie, les créances envers les professions de santé. Et, donc, 2005... (...) Cette procédure de contrainte a été étendue en 2005. Alors, naturellement, on attendait un décret d'application. Et après moult tractations avec le ministère, j'ai appris que 'oui, la CRAM n'y était pas très favorable' parce qu'en fait, en réalité, ils ont déjà une procédure spécifique plus souple, donc ils ne veulent pas s'embarrasser d'une procédure générique qui serait plus complexe. Ben, merci pour les autres ! (...) Bref, loi de financement de la sécu pour 2006, suppression de la mesure. On est reparti à zéro tout en étant intervenu au ministère en disant : 'enfin, où en est-on ? Pourquoi il y a ce risque de la voir abrogée ?' Sachant qu'en 2001, le conseil d'administration de la CNAF avait écrit au ministre en demandant notamment cette mesure. Bref, maintenant, on est revenu au point de départ. L'article a été abrogé » (CNAF).

Lorsque ledit responsable ajoute « Et, là, on vous en parle parce qu'on compte sur vous », on comprend que l'étude elle-même participe de cette entreprise de défense d'une cause, celle du fonctionnement interne de la CNAF, qui comporte un ensemble d'incidences pour le contentieux administratif, mais qui réduit pour l'essentiel ce contentieux à une variable d'ajustement, un sous-produit de l'activité des CAF.

Les juridictions administratives ont assis leur pérennité sur le développement de « leur rôle de protecteurs des droits des administrés » en se positionnant comme les gardiens de la légalité et du principe de responsabilité administrative²⁵³. Dans cette optique, les tribunaux administratifs apparaissent essentiellement comme des instances de contrôle de l'activité des administrations dans leurs rapports aux usagers, comme un moyen pour ces derniers de faire entendre leurs voix en dépit des règles particulières qui s'appliquent aux pouvoirs administratifs.

L'étude de l'évolution du contentieux administratif en matière de logement conduit pourtant à donner une autre image de **cette institution et des usages que les acteurs qui y sont confrontés en font**.

D'abord, en stock, les requêtes adressées aux tribunaux administratifs en matière de logement sont plus souvent le fait d'administrations (en l'occurrence, les CAF essentiellement) qui poursuivent des particuliers que de particuliers qui poursuivent les administrations.

Ensuite, en flux, l'explosion du volume de contentieux APL est essentiellement lié à l'explosion des requêtes d'initiative CAF alors que le contentieux 'particulier' --qui constitue presque exclusivement un contentieux de locataires- est demeuré relativement stable.

De plus, il est apparu **que même ce contentieux 'particulier' est largement co-construit par les CAF**. Le taux de recours contre les décisions CAF étant un des outils de régulation interne de ces administrations, elles s'efforcent de mettre en place un ensemble de dispositifs qui contribuent à limiter ce contentieux à sa part 'utile' pour elles, en facilitant les formes de conciliation préalable, en mettant en place un ensemble de filtres qui tendent à décourager les plus velléitaires ou en aiguillant les contestations dans des voies qui évitent le contentieux. N'arrivent dès lors au contentieux, pour l'essentiel, que quelques personnes particulièrement démunies, les procéduriers que les CAF choisissent d'aiguiller sur les tribunaux plutôt que d'avoir à les gérer, les cas dont la jurisprudence peut intéresser les CAF et, enfin, quelques véritables situations qui posent problème, mais que les CAF tentent de désamorcer avant l'audience au tribunal, quitte à revoir les dossiers en CDAPL.

²⁵³ De Laubadère (André), Venezia (Jean-Claude) et Gaudemet (Yves), *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, 2002, 17^e édition, p.12sq.

Dans cette perspective, on peut parler, comme on le disait plus haut, d'**une co-construction de la requête entre les particuliers et l'administration en fonction de besoins propres à celle-ci** : faire avancer la jurisprudence, se débarrasser des importuns, prendre en charge des situations sociales particulièrement difficiles, voire contribuer à l'amélioration du service de médiation en cas d'échec devant le TA. Il semblerait donc qu'en matière de logement, sous réserve de plus amples enquêtes, les requêtes des particuliers ne parviennent au tribunal administratif qu'à la condition d'être auparavant retraduites dans les logiques de l'institution qu'elles sont supposées mettre en cause. En ce sens, le tribunal administratif serait, dans les faits, plus au service des administrations que des usagers.

Conclusion que fait plus que confirmer l'examen du contentieux d'origine institutionnelle. Il est en effet apparu que **celui-ci, et son augmentation, sont directement le résultat non-intentionnel de l'action non coordonnée d'un ensemble d'autres institutions –TASS, tribunaux d'instance, Ministères, DRASS, CAF, CNAF- qui, en fonction de logiques internes dans lesquelles le droit apparaît plutôt comme une ressource très flexible que comme une contrainte, prennent des décisions, adoptent des pratiques qui, en dernier ressort, se traduisent par une augmentation du contentieux administratif en matière de logement**. Des tribunaux qui, en fonction de l'encombrement du moment, acceptent ou n'acceptent plus de juger des requêtes sur lesquelles, en droit, elles ne devraient pas statuer. Des DRASS qui, là aussi, selon des logiques propres et différentes selon les configurations locales, acceptent ou non de contrôler le montant des mises en-non-valeur des différentes CAF²⁵⁴. Des CAF, enfin, qui, d'une part, s'adaptent à ces transformations du contexte juridique au regard de normes de rentabilité de plus en plus prégnantes, mais aussi de cultures professionnelles locales plus ou moins ouvertes au contentieux, et qui, d'autre part, tentent d'influer sur ces contraintes en négociant tant avec les magistrats au plan local qu'avec le Ministère au plan national, afin de faciliter leur gestion des rapports avec les allocataires. On se trouve face à des acteurs institutionnels multiples, diversifiés selon les lieux, aux rationalités elles-mêmes hétérogènes, mais dont les 'petites décisions' finissent par se répercuter sur le volume de contentieux reçu par les tribunaux administratifs, celui-ci semblant faire office de simple variable d'ajustement de l'activité des autres administrations.

²⁵⁴ En toute rigueur, il aurait d'ailleurs fallu mener le même type d'étude auprès de ces divers acteurs –TASS, ti, DRASS,...- qu'on a pu le faire auprès des CAF.

En ce sens, on pourrait donc qu'en conclure qu'**en matière de logement, le TA perd une partie de son rôle d'instance régulatrice de l'activité des administrations – notamment des CAF, en l'occurrence- pour devenir un instrument dont ces administrations usent pour leur régulation interne.** Encore faudrait-il toutefois ajouter que, comme on l'a vu, les TA ne sont pas totalement dépourvus dans ces échanges et qu'ils n'hésitent pas, de leur côté, à entrer dans des procédures de négociation avec les autres administrations, plus ou moins en marge avec les règles de droit les plus strictes, afin de faciliter leur gestion interne.

Dès lors, la principale conclusion qu'on peut tirer de l'étude du contentieux administratif en matière de logement semble convergente avec celles qu'on a pu tirer de l'étude d'autres contentieux, comme avec celles que suggère l'étude menée par l'équipe du Cesdip : **la transformation des usages du tribunal administratif semble tenir au moins autant des transformations de l'administration que de transformations propres aux usagers de l'administration.**

Bibliographie

- R. L. Abel, « Practicing Immigration Law in Filene's Basement », *North Carolina Law Review*, vol. 84, 2006
- E. Agrikolianski, « Usages choisis du droit : le service juridique de la Ligue des Droits de l'Homme (1970-1990) entre politique et raison humanitaire », *Sociétés Contemporaines*, 2003, n°52, pp. 61-84.
- B. Aubusson de Cavarlay, M.-D. Barré et M. Zimolag, *Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004)*, CESDIP, Novembre 2005.
- A. Birnbaum, *Le peuple et les gros. Histoire d'un mythe*, Paris, 1979
- H. Blais, « Compte-rendu d'une enquête auprès des justiciables », in *Les transformations de la justice administrative*, Economica, 1995, p. 89 et s
- E. Blankenburg, La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice, *Droit et Société*, 2004, p. 691 et s.
- E. Blankenburg, Rechtsohnmacht und Anspruchsbewusstsein –zwei Elemente im Rechtsbewusstsein des sogenannten postmateriellen Generation », *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1984, p. 281-291.
- D. Borne, *Petits bourgeois en révolte ? Le mouvement Poujade*, Paris, Flammarion, 1977.
- R. Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1977
- P. Bourdieu, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°64, 1986, pp. 6-19.
- F. Brun et S. Laacher, *Situation régulière. Etre régularisés*, Paris L'Harmattan, 2002.
- S. Bruxelles, L.-H. Choquet, S. Julliot-Bernard et I. Sayn. *Droit et accès au(x) droit(s) dans la branche famille de la sécurité sociale. L'accueil et le traitement des réclamations dans les caisses d'allocations familiales*, Rapport CERCRID/CNAF (convention de recherche n° 00/547), juin 2003.
- D. Buchet et alii, « Enquête quantitative sur les indus dans les CAF », *Dossiers d'études*, avril 2002, n°31.
- H. Chamboredon, F. Pavis, M. Surdez et L. Villemez, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, n° 16, 1994.
- CIMADE, *Centres et locaux de rétention administrative. Rapport 2005*.
- L. Cohen-Tanuggi, « L'avenir de la justice administrative », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 13-20.
- J. Commaille, L. Dumoulin et C. Robert (dir.), *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, LGDJ-MSH, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2000.
- CONSEIL d'ETAT, *Rapports annuels sur l'activité et la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, 2001 à 2005.
- CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, XXème Rapport au Président de la République.
- J.-F. Coste dir., *Hommes et femmes des impôts, Récits autobiographiques, 1920-1990*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.
- COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel*, février 2006, « L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi ».
- G. Dauphin et M. Delecroix, « Le contentieux fiscal local », *Revue française de finances publiques*, n°150, 1995, p. 84 et s.
- DIRECTION GENERALE DES IMPÖTS, *Bilan d'activité des conciliateurs fiscaux départementaux*, 2006.

DIRECTION des Statistiques, des Etudes et de la Recherche de la CNAF, « Les indus des Caisses d'Allocations Familiales », *L'e-ssentiel*, décembre 2002, n°7

J. Drahy, *Le droit contre l'Etat ? Droit et défense associative des étrangers : l'exemple de la CIMADE*, Paris, L'Harmattan, 2004.

V. Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Collection Études politiques, 1999.

J. Du Bois de Gaudusson, B. Lacroix, L. Mounier, A. Villetorte, « Les utilisateurs des tribunaux administratifs », *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, éd. CNRS, 1986, p. 131 et s.

J. Faget, *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, 1992.

H. Fayol, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1999 (1916).

M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.

Y. Fréville, *La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?*, Rapport du Sénat n°71, 2003-2004.

Terence C. Halliday, « The Politics of Lawyers: An Emerging Agenda », *Law & Social Inquiry*, Vol. 24, No. 4. (Autumn, 1999), pp. 1007-1011.

S. Hoffman, *Le mouvement Poujade*, Paris, Armand Collin, 1956.

G. Laroque et B. Salanié, « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et statistiques*, n°328, 2000.

G. Laroque et B. Salanié, « Une décomposition du non emploi en France », *Économie et statistiques*, n° 331.

P. Lascoumes, J.-P. Le Bourhis, « Des passe-droits aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit & Société*, n°32, 1996, pp. 51-73.

P. Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *Année sociologique*, n°40, 1990, pp. 43-71.

P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

C. Ledoux, *Les rencontres mensuelles à Lille. Un exemple d'exercice du pouvoir discrétionnaire préfectoral*, Mémoire de Master 1, Université de Lille 2, juin 2006.

F. Legendre, J.-P. Lorgnet et R. Mathieu, F. Thibault, « La prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus », *Revue de l'OFCE*, n°88, janvier 2004.

F. Lemaire, « Les requérants d'habitude », *RFDA*, mai-juin 2004, p. 554 et s.

N. Luhmann, *La légitimation par la procédure*, Québec, Presses de l'Université Laval/Cerf, 2001.

S. Lumbroso, O. Timbart, Dix ans de contentieux familiaux, *Données sociales. La société française*, 2006.

A. Marchand, *La rationalisation de l'éloignement des étrangers. Observation participante dans un service de Préfecture*, Mémoire de Master de l'Institut d'Etudes politiques de Lille, Juin 2006

C. Marcos, *La professionnalisation du militantisme associatif : l'exemple de la Cimade*, Mémoire de DEA, Université de Paris 1, 2002/2003.

P. Martin-Lalande, « L'évolution de la redevance audiovisuelle », Rapport n° 1019 déposé le 9 juillet 2003 à l'Assemblée nationale.

J.-C. Martinez, P. Di Malta, *Droit fiscal contemporain*, Litec, 1^{ère} éd. 1986.

N. Mayer, *La Boutique contre la gauche*, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, Paris, 1986.

S. Mazella, « Vie et mort du droit d'asile territorial », *Sociétés contemporaines*, 57, 2005, pp. 105-119.

- B. Munoz-Pérez, E. Serverin, Evolution des contentieux traités par les juridictions civiles du premier degré, *Etudes et Statistiques Justice*, n°21, 2003.
- A. Ogien, *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*, EHESS, 1995.
- G. Othily et F.-N. Buffet, *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme juste et humaine*, Rapport du Sénat n°300, 2005-2006, p. 210.
- T. Piketty, *Les hauts revenus en France*, Paris, Grasset, 2001.
- G. Recour, *La justice administrative, le droit et les classes populaires. L'exemple du Fonds de solidarité logement*, Mémoire de Master 1, Université Lille 2, 2006
- Michael J.Saks, « Naming, Blaming and Claiming: The Social Psychology of Bringing Suit. Or, Why People So Rarely Sue Their Doctors », Communication au Congrès de la New England Ophthalmological Society (NEOS), mai 2003.
- Austin Sarat, Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering. Political Commitment and Professional Responsibilities*, New York, Oxford University Press, 1998.
- Austin Sarat, Stuart Scheingold (eds), *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, New York, Oxford University Press, 2001.
- I. Sayn, « Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales », Rapport de recherche CNAF/MRASH, 1998.
- I. Sayn, « Jeux de rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit, L'exemple des Caisses d'allocations familiales », in L. Israel, G. Sacriste, A. Vauchez, L. Willemez, *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, PUF, Collection « Publications du Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie », 2005, p. 111 et s.
- D. Serre, La « judiciarisation » en actes. Le signalement d' « enfant en danger », *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, 2001, p. 70 et s.
- Y. Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006.
- J. Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1998.
- J. Siméant, « Immigration et action collective, l'exemple des mobilisations d'étrangers en situation irrégulière », *Sociétés contemporaines*, n°20, 1994, p.55.
- A. Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.
- X. Thierry, Recent Immigration Trends in France and Elements for a Comparison with the United Kingdom, *Populations*, vol 59, n°5, p. 635 à 672.
- X. Thierry, « Les entrées d'étrangers en France de 1994 à 1999 », *Population*, 56 (3), p. 444 et s.
- J. Thuilleaux, *Pratique du droit au concret. Usages sociaux du droit des étrangers par les agents de la préfecture de Seine Saint Denis*, mémoire de Master I, Sciences Politiques, Paris I, 2007.
- P. Warin, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2007.
- P. Weil, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, 1995.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION : LE RECOURS A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE. PRATIQUES DES USAGERS ET USAGES DES INSTITUTIONS.....1

<i>I. Des requérants procéduriers ?</i>	5
A. Un public diversifié mais particulier	5
B. Des intermédiaires du droit essentiels mais inégalement répartis	6
1. Les associations et les travailleurs sociaux.....	6
2. Les avocats	10
C. Un accès au tribunal aisé mais un accès au droit incertain.....	11
<i>II. Les pratiques de l'administration et l'évolution du contentieux</i> 13	
A. L'assimilation d'une logique contentieuse.....	14
B. Le choix de mécanismes de conciliation	17
C. La qualification des protestations enregistrées.....	20

PREMIERE PARTIE : LES USAGERS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CERGY-PONTOISE23

<i>I. Un requérant-type ?</i>	24
A. Sexe et âge.....	25
B. Nationalité.....	27
C. Domicile	29
D. Niveau de diplôme et compétences juridiques.....	31
E. Catégorie socio-professionnelle.....	33
<i>II. Des chemins vers le tribunal administratif</i>	35
A. Les « intermédiaires du droit »	36
1. Les avocats.....	36
2. Les relations personnelles.....	37
3. L'administration.....	37
4. Les associations.....	38
5. Les syndicats et les relations professionnelles.....	39
6. Le recours, fruit de relations multiples ?.....	39
B. L'appel à l'arbitrage du juge 40	
1. Le recours administratif : un détour assez peu usité.....	40
2. L'habitude de la justice.....	41

ANNEXES 44

DEUXIEME PARTIE : LA « JUDICIARISATION » DE L'IMMIGRATION..... 51

<i>I. Le contentieux des étrangers</i>	52
A. Données de cadrage à Lille et à Bobigny	52
1. Le contentieux des étrangers à Bobigny.....	52
2. Le contentieux des étrangers à Lille.....	52
B. Les stratégies de séjour des requérants.....	56
1. Une justice lointaine et mal comprise.....	58
2. Des parcours complexes.....	61

II. Les pratiques préfectorales : une source de contentieux ?	63
A. L'évolution de la division du travail préfectoral	64
1. La place de l'« Eloignement » au sein du service d'immigration...	64
2. Services d'admission et services d'éloignement.....	65
B. La politique du chiffre	66
C. La mise à distance du droit	69
III. Les intermédiaires du droit.....	71
A. La conversion des associations à une défense juridique des étrangers	71
B. Le droit, un domaine d'action de plus en plus partagé.....	74
C. Le rôle des avocats dans l'augmentation du contentieux	80
1. Les avocats spécialisés en droit des étrangers.....	80
2. Typologie des pratiques de contentieux	83
IV. La transformation des rapports entre l'Etat et les intermédiaires du droit	88
A. Les alternatives au contentieux	88
1. Rester invisibles.....	88
2. La conciliation.....	90
B. Les stratégies des intermédiaires profanes	92
1. Les associations partagées entre capital juridique et capital militant.....	93
2. La préfecture entre registre politique et registre bureaucratique.....	94
C. L'interaction entre avocats et intermédiaires profanes.....	96
D. L'usage stratégique de la ressource juridique en centre de rétention	98
1. Les intervenants Cimade : profanes ou professionnels du droit ?.....	99
2. La revendication d'un usage stratégique du droit.....	100
3. Le contentieux, ressource privilégiée et organisée.	102
4. Le cadrage pratique d'une « situation-problème ».	106
5. Les limites d'une action militante spécifique.....	110

TROISIEME PARTIE : LES BOULEVERSEMENTS RECENTS DU CONTENTIEUX FISCAL..... 117

I. Les métamorphoses du rapport à l'impôt.....	121
A. L'emprise grandissante de l'administration fiscale sur les classes populaires	121
1. Une obligation de déclaration de plus en plus effective.....	122
2. L'augmentation du poids de la fiscalité locale.....	123
3. L'apparition du crédit d'impôt (Prime pour l'emploi).....	125
4. L'adossement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation.....	127
B. La transformation des missions et des représentations des agents des impôts.....	127
1. La conversion à une logique de conciliation.....	127
2. Les deux faces de l'agent : contrôleur et conseiller.....	129
C. La faible présence d'intermédiaires du droit	131
II. L'évolution des formes de contestation du pouvoir de l'administration fiscale.....	132
A. Un nombre toujours important de réclamations	133
B. Un nombre de rejet variable selon les types d'impôts	135
C. L'évolution des recours au tribunal administratif.....	137
III. Du litige au recours : conditions sociales d'accès au tribunal administratif.....	139
A. Le litige.....	140

B. La réclamation	142
1. La taxe d'habitation.....	143
2. La redevance audiovisuelle.....	146
3. La Prime pour l'emploi.....	149
4. Les traitements et salaires.....	149
5. Le contentieux relatif aux réductions d'impôt.....	151
C. La conciliation	152
D Le recours au Tribunal administratif	159

QUATRIEME PARTIE : TRANSFORMATIONS DE L'ADMINISTRATION ET DES USAGES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF. LE CONTENTIEUX EN MATIÈRE DE LOGEMENT..... 167

I. Une énigme : l'origine de l'explosion des recours en matière de logement 172

A. Intérêt et apories de l'explication sociologique du contentieux :	172
B. Les deux formes de contentieux	175
C. L'explosion contentieuse : une origine institutionnelle.....	178

II. Le contentieux 'particulier' en matière de logement 181

A.La naissance d'une requête : les filtres.....	181
1. Les recours contre les suspensions d'APL	182
2. Le contentieux liés aux dettes d'APL	184
B.Aller jusqu'au contentieux.....	193
1. Des (particuliers) procéduriers ?	193
2. Un sentiment d'injustice	194
3. Des requérants aidés ?	197
-C.Des traitements différenciés selon les CAF, CRA et CDAPL.....	198
1. L'observation de contrastes locaux	198
2. Des dispositifs institutionnels différents	199
3. Barème et commission	200

III. Le contentieux institutionnel en matière de logement 202

A. L'augmentation des indus, une réalité administrative à l'impact limité	203
B. L'augmentation des recours des CAF : une adaptation à des contraintes externes.....	207
1. Une adaptation aux évolutions internes à d'autres juridictions	209
2. Une adaptation aux évolutions législatives et réglementaires	214
C. L'augmentation du contentieux CAF : une appropriation des contraintes externes.....	215
1. Les négociations entre les CAF et les Tribunaux administratifs	216
2. Le poids des 'politiques' et des 'cultures' locales	220

BIBLIOGRAPHIE 237

TABLE DES MATIERES 240