Cimade

Rapport d'observation

Devant la loi

Enquête sur les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers

Cimade
64 rue Clisson
75013 Paris
Tél. 01 44 18 60 50
Fax 01 45 56 08 59
E-mail : infos@cimade.org

Mai 2008

Publication réalisée par :
Sarah Belaïsch, Mylène Chambon, Alexis Spire, Pauline Vermeren

Remerciements :
Jérôme Martinez, Jeanne Planche, Soline Massot, Nanon Gardin et toutes celles et ceux qui ont contribué à la collecte des informations

Photographies : **Billie Bernard**
billiebernard@hotmail.fr

Conception graphique, maquette : **Carine Louërat**

Imprimé par :
Expressions II,
10 bis rue Bisson
75020 Paris
Tél. 01 43 58 26 26

Sommaire

INTRODUCTION 2

PRATIQUES PREFECTORALES : UN SERVICE PUBLIC AU RABAIS 5

Les conditions d'accueil 5
- Accès aux guichets : une véritable aventure dans les grandes préfectures
- Conditions d'attente : une organisation défaillante, source de tensions

L'information du public 12
- Un accès laborieux à l'information
- Liste de pièces à fournir, la grande improvisation
- Motivation des décisions administratives : des refus pas toujours explicites

L'instruction des dossiers 19
- Les « refus guichet »
- Des dossiers égarés, des pièces introuvables
- Les délais de traitement des dossiers
- La difficile coordination entre les services
- Précarité administrative des demandeurs pendant l'instruction de leur dossier
- Les jugements des tribunaux : des décisions appliquées avec une certaine réticence
- Arrestations en préfecture : le piège

LES AGENTS : UN TRAVAIL DEVALORISE AUPRES D'UN PUBLIC DECONSIDERE 39

Un manque structurel de moyens et de personnel 39

Un manque notoire de formation 40

Des objectifs chiffrés 41

De la déresponsabilisation à la déculpabilisation des agents 43

Des mobilisations qui commencent à voir le jour 43

QUAND LES LOIS FAVORISENT L'ARBITRAIRE 45

Recul du droit au profit de régularisations humanitaires ou discrétionnaires 45
- La carte de résident : une espèce en voie de disparition
- L'admission exceptionnelle au séjour : l'institutionnalisation du pouvoir discrétionnaire du préfet
- Circulaire relative aux familles d'enfants scolarisés : le règne de l'arbitraire

Développement de critères flous et subjectifs : variations autour de la notion d'intégration 47
- Intégrez-vous d'abord !
- Les valeurs de la République : quelles valeurs ?
- Parents irresponsables ou étrangers indésirables ?

Motivation des décisions 50
- Motif du refus : « visa refusé »
- Suppression de l'obligation de répondre à une demande de carte de résident
- Absence de motivation des mesures d'obligation de quitter le territoire français

Disparition des lieux et instances de médiation 52
- La commission fantôme
- La fin des recours gracieux et hiérarchiques

CONCLUSION 56

PROPOSITIONS 57

Créée en 1939 pour venir en aide aux personnes déplacées par la guerre, la Cimade agit depuis pour l'accueil et l'accompagnement social et juridique des étrangers en France. Elle est la seule association présente dans les centres de rétention où sont enfermés les étrangers contraints de quitter le territoire.
La Cimade soutient des partenaires dans les pays du Sud autour de projets liés à la défense des droits fondamentaux, à l'aide aux réfugiés ou à l'appui aux personnes reconduites dans leur pays.
Pour plus d'informations : www.cimade.org

« Devant la loi se dresse le gardien de la porte. Un homme de la campagne se présente et demande à entrer dans la loi. Mais le gardien dit que pour l'instant il ne peut pas lui accorder l'entrée. L'homme réfléchit, puis demande s'il lui sera permis d'entrer plus tard. « C'est possible », dit le gardien, « mais pas maintenant. » Le gardien s'efface devant la porte, ouverte comme toujours, et l'homme se baisse pour regarder à l'intérieur. Le gardien s'en aperçoit, et rit. « Si cela t'attire tellement », dit-il, « essaie donc d'entrer malgré ma défense. Mais retiens ceci : je suis puissant. Et je ne suis que le dernier des gardiens. Devant chaque salle il y a des gardiens de plus en plus puissants, je ne puis même pas supporter l'aspect du troisième après moi. » L'homme de la campagne ne s'attendait pas à de telles difficultés ; la loi ne doit-elle pas être accessible à tous et toujours, mais comme il regarde maintenant de plus près le gardien dans son manteau de fourrure, avec son nez pointu, sa barbe de Tartare longue et maigre et noire, il en arrive à préférer d'attendre, jusqu'à ce qu'on lui accorde la permission d'entrer. Le gardien lui donne un tabouret et le fait asseoir auprès de la porte, un peu à l'écart. Là, il reste assis des jours, des années. »

« Devant la loi »,
Frantz Kafka, 1915.

Introduction

Des files d'attente interminables, des critères appliqués de façon aléatoire, un manque d'information concernant les procédures et les droits des étrangers,... du fait de son implication aux côtés des migrants, la Cimade constate quotidiennement la maltraitance dont ils font l'objet de la part de l'administration.

C'est le sujet de ce rapport d'observation. Parce que nous suivons les dossiers de dizaines de milliers de migrants qui s'adressent à nous chaque année, parce que nous en accompagnons un certain nombre en préfecture, les intervenants de la Cimade connaissent intimement le fonctionnement de ces administrations. Les données analysées dans ce rapport proviennent de leurs observations, menées entre octobre 2007 et mars 2008 dans un tiers des départements français.

Or le traitement de ces données révèle des dysfonctionnements majeurs en matière d'accueil des étrangers, de l'information du public et, surtout, de l'instruction des dossiers. Ainsi la « charte Marianne » qui, depuis 2005, définit une série d'engagements obligatoires pour l'ensemble des administrations est loin d'être respectée. Elle vise pourtant simplement *« à promouvoir des valeurs telles que la courtoisie, l'accessibilité, la rapidité, la clarté des réponses mais aussi un esprit d'écoute, de rigueur et de transparence*[1]*. »*

Etape par étape, la comparaison des engagements de la Charte Marianne avec la réalité des situations observées sur le terrain et des pratiques administratives laisse songeur. Les services en charge des étrangers seraient-ils dispensés d'offrir un accueil décent à leurs usagers ?

Cet état des lieux est représentatif des difficultés auxquelles se heurtent les migrants pour faire valoir leurs droits. Si chaque préfecture connaît des contraintes particulières liées à la spécificité du contexte local, des constantes se retrouvent sur l'ensemble des lieux observés. Au-delà des problèmes matériels, des difficultés conjoncturelles ou localisées, ce rapport témoigne du fait que l'administration française ne considère pas les étrangers comme des usagers comme les autres.
Il est clair que les règles élémentaires de respect des personnes ne sont pas toujours appliquées : conditions d'attente déplorables dans les grandes préfectures, immenses difficultés pour obtenir des informations sur les procédures à suivre ou l'état d'avancement d'un dossier, délais de réponse excessifs, insuffisance de motivations des décisions, etc.

Au-delà du constat, ce rapport tente de comprendre les raisons de ces dysfonctionnements. Ainsi, l'examen des conditions de travail des agents ouvre des pistes d'analyse concernant les causes de la détérioration des pratiques administratives dans les préfectures. Quant à l'étude des évolutions législatives, elle met en évidence une logique institutionnalisée d'opacité et d'arbitraire contraire aux droits les plus fondamentaux.

Ce rapport se veut aussi un document de propositions pour que les pouvoirs publics mettent fin aux situations indignes que nous avons observées.

---

1 *Lancement national de la « Charte Marianne ». Des engagements pour un meilleur accueil dans les services publics*, janvier 2005 : http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/pdf/CharteMarianne_20050103.pdf

Les engagements de la Charte Marianne

Les 5 engagements de la charte

1. Un **accès** plus facile à nos services
2. Un **accueil** attentif et courtois
3. Une **réponse compréhensible** à vos demandes dans un délai annoncé
4. Une **réponse systématique** à vos réclamations
5. À votre **écoute** pour progresser

Nous vous remercions de votre confiance et de votre participation à la qualité de notre accueil, dans un respect mutuel.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfecture du Val-d'Oise
10, avenue Bernard Hirsch
95010 Cergy-Pontoise Cedex
Horaires d'ouverture :
Accueil général : du Lundi au Vendredi de 9h00 à 17h00
Accueil des services cartes grises, permis de conduire et étrangers : du Lundi au Vendredi de 9h00 à 16h00
Téléphone : 08.21.80.30.95 (0.09 € /mn)
Télécopie : 01.30.32.51.85
Internet : www.val-doise.pref.gouv.fr

Sous-Préfecture d'Argenteuil
2, rue Alfred Labrière - B.P. 709
95107 Argenteuil
Horaires d'ouverture :
Du Lundi au Vendredi : 9h00 -16h00
Le service étranger est fermé le jeudi après-midi
Téléphone : 08.21.80.30.95 (0.09 € /mn)
Télécopie : 01.34.23.36.32
sous-prefecture.argenteuil@val-doise.pref.gouv.fr

Sous-Préfecture de Pontoise
37, rue de la Coutellerie
95301 Cergy-Pontoise Cedex
Horaires d'ouverture :
Du Lundi au Vendredi : 9h00-12h00 - 13h00-16h00
Téléphone : 08.21.80.30.95 (0.09 € /mn)
Télécopie : 01.30.38.25.89

Sous-Préfecture de Sarcelles
1, boulevard François Mitterrand - B.P. 80025
95842 Sarcelles
Téléphone : 08.21.80.30.95 (0.09 € /mn)
Télécopie : 01.34.04.30.19
Horaires d'ouverture :
Du Lundi au Vendredi de 8h30 à 16h00

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Charte Marianne

de la Préfecture et des Sous-Préfectures du Val-d'Oise

Pour un meilleur accueil dans les services de l'État

L'État et ses services publics

exercent leurs missions en veillant à assurer à tous équité, transparence et accessibilité.
vous avez droit à un accueil de qualité, et nous prenons une série d'engagements pour mieux vous accueillir.

1 Un accès plus facile à nos services

- Nous vous orientons vers le bon service et le bon interlocuteur par un accueil personnalisé et une signalétique améliorée.
- Nous facilitons l'accomplissement des démarches pour les personnes à mobilité réduite. Un parking et une entrée spécifique facilitent l'accès à nos locaux.
- Nous vous offrons une information plus accessible sur notre site internet : www.val-doise.pref.gouv.fr

➡ Nous vous simplifions l'accès à nos locaux : plans d'accès aux sites et aux parkings, transports en commun.

➡ Nous nous rendons plus disponibles en vous informant des périodes d'affluence.

➡ Vous pouvez accomplir certaines démarches à distance : certificat de non-gage, suivi des cartes nationales d'identité.

2 Un accueil attentif et courtois

- Nous vous donnons le nom de votre interlocuteur.
- Nous vous écoutons avec attention et nous nous efforçons de vous informer en termes simples et compréhensibles.
- Nous vous demandons uniquement les documents indispensables au traitement de votre dossier.
- Nous facilitons la constitution de vos dossiers notamment en précisant les pièces à fournir et en mettant à votre disposition des notices explicatives.
- Nous vous accueillons en toute confidentialité lorsque nous devons traiter des situations personnelles difficiles.
- Nous veillons à vos conditions d'attente : attente assise systématique agrémentée par des écrans vidéos plats, accès internet, distributeurs, photocopieuses et photomatons à votre disposition.

3 Une réponse compréhensible à vos demandes dans un délai annoncé

- Nous sommes attentifs à la lisibilité et à la clarté de nos courriers et de nos formulaires.
- Nous apportons à vos courriers dans le délai maximum d'un mois :
  - soit une réponse définitive ;
  - soit un accusé de réception indiquant dans quel délai vous sera donnée une réponse, ainsi que le nom de la personne chargée du dossier.
- Dans un délai maximum de 72 heures, vous recevrez une première réponse à vos courriers électroniques.
- Nous annonçons votre temps d'attente prévisible à l'accueil.
- Grâce à notre Service d'Accueil et de Renseignements Téléphoniques, nous répondons à tous vos appels de 9h00 à 17h00.

4 Une réponse systématique à vos réclamations

- Nous vous informons sur les moyens de formuler vos réclamations en terme d'accueil et leur apportons une réponse systématique.
- Nous nous engageons à répondre à vos réclamations dans un délai maximum d'un mois.
- Vous avez la possibilité de contacter :

Mlle Stéphanie CARPENTIER
Chargée des relations avec les usagers
Tél. : 01.34.20.29.17
stephanie.carpentier@val-doise.pref.gouv.fr

5 À votre écoute pour progresser

- Nous vous interrogeons régulièrement sur vos attentes et votre satisfaction concernant la qualité de l'accueil.
  Un comité d'usagers a été mis en place et se réunit régulièrement.
- Nous mesurons les résultats des actions d'amélioration que nous mettons en place.
- Nous vous informons des résultats des actions conduites et des progrès accomplis.

AUTRES ENGAGEMENTS :

Sauf périodes exceptionnelles :

CARTE GRISE
Vous obtiendrez votre carte grise :
- au guichet : dans un délai moyen de 40 minutes ;
- par courrier : dans un délai maximum de 3 jours ; (hors délais postaux).
- certificats de non-gage : une borne de délivrance est disponible dans nos locaux ; vous pouvez aussi les obtenir par Internet sur le site www.interieur.gouv.fr à la rubrique "vos démarches".

PERMIS DE CONDUIRE
Vous obtiendrez votre permis de conduire :
- au guichet : dans un délai moyen de 30 minutes ;
- par courrier : dans un délai maximum de 5 jours (hors délais postaux).

PASSEPORT
Les passeports électroniques sont délivrés dans le délai d'un mois, ce délai comprenant le traitement du passeport par les services de la Préfecture (max. 15 jours) puis la fabrication du titre et sa transmission en mairie.

CNI
Les cartes nationales d'identité sont délivrées dans un délai de six semaines, ce délai comprenant le traitement de la CNI par les services de la Préfecture (max. 15 jours) puis la fabrication du titre et sa transmission en mairie.

L'observation des pratiques administratives

Ce rapport a été élaboré à partir des informations collectées par les intervenants de la Cimade dans 41 lieux d'accueil des étrangers (préfectures, sous-préfectures, commissariats), répartis dans 32 départements soit un tiers des départements français.

Au-delà de l'observation quotidienne des pratiques administratives réalisée par les intervenants de la Cimade lorsqu'ils accompagnent des migrants en préfecture ou les aides à constituer leur dossier, certains lieux d'accueil ont fait l'objet de campagnes d'observation spécifiques pendant plusieurs semaines.

DÉPARTEMENTS DANS LESQUELS DES INFORMATIONS ONT ÉTÉ COLLECTÉES :

01 Ain.....préfecture de Bourg-en-Bresse
03 Allier.....préfecture de Moulins
03 Allier.....sous-préfecture de Montluçon
07 Ardèche.....préfecture de Privas
13 Bouches-du-Rhône.....préfecture de Marseille
14 Calvados.....préfecture de Caen
17 Charente-Maritime.....préfecture de La Rochelle
22 Côtes-d'Armor.....préfecture de Saint-Brieuc
31 Haute-Garonne.....préfecture de Toulouse
38 Isère.....préfecture de Grenoble
41 Loir-et-Cher.....préfecture de Blois
44 Loire-Atlantique.....préfecture de Nantes
45 Loiret.....préfecture d'Orléans
58 Nièvre.....préfecture de Nevers
59 Nord.....préfecture de Lille
61 Orne.....préfecture d'Alençon
62 Pas-de-Calais.....préfecture d'Arras
62 Pas-de-Calais.....sous-préfecture de Lens
63 Puy-de-Dôme.....préfecture de Clermont-Ferrand
64 Pyrénées-Atlantiques.....préfecture de Pau
64 Pyrénées-Atlantiques.....sous-préfecture de Bayonne
66 Pyrénées-Orientales.....préfecture de Perpignan
67 Bas-Rhin.....préfecture de Strasbourg
69 Rhône.....préfecture de Lyon
73 Savoie.....préfecture de Chambéry
75 Ville de Paris.....préfecture de police de Paris
76 Seine-Maritime.....préfecture de Rouen
78 Yvelines.....préfecture Versailles
84 Vaucluse.....préfecture d'Avignon
91 Essonne.....préfecture d'Evry
91 Essonne.....sous-préfecture de Palaiseau
91 Essonne.....commissariat de Longjumeau
92 Hauts-de-Seine.....préfecture de Nanterre
93 Seine-Saint-Denis.....préfecture de Bobigny
93 Seine-Saint-Denis.....sous-préfecture du Raincy
94 Val-de-Marne.....préfecture de Créteil
94 Val-de-Marne.....sous-préfecture de l'Haÿ-les-Roses
95 Val-d'Oise.....préfecture de Cergy-Pontoise
95 Val-d'Oise.....sous-préfecture d'Argenteuil
973 Guyane.....préfecture de Cayenne
973 Guyane.....sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni

Pratiques préfectorales : un service public au rabais

L'observation, dans de nombreuses préfectures, des conditions d'accueil des étrangers, d'information du public et, surtout, d'instruction des dossiers révèle des dysfonctionnements récurrents. Par leur étendue géographique et leur répétition, ceux-ci ne peuvent être considérés comme locaux ou occasionnels. Ces obstacles mis sur la route des étrangers participent d'une politique d'immigration qui vise à réduire les flux : décourager les personnes déjà présentes en France et envoyer un signal fort aux migrants potentiels.

Les conditions d'accueil

Si, dans certains départements, l'accès à la préfecture et les mauvaises conditions d'attente sont un obstacle majeur dans l'accès aux droits des personnes, une différence très nette s'observe selon la taille de la préfecture et l'importance de la population étrangère dans le département.

CHARTE MARIANNE, *engagement n°1*

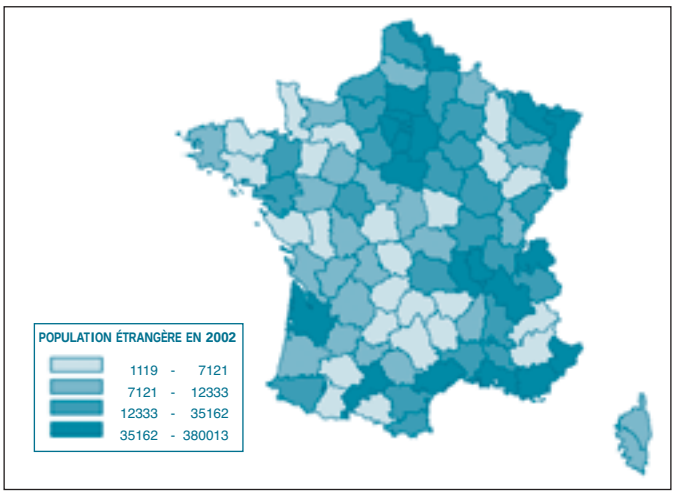
« Un accès plus facile à nos services : nous nous rendons disponibles pour un accueil avec ou sans rendez-vous. »

> ACCÈS AUX GUICHETS : UNE VÉRITABLE AVENTURE DANS LES GRANDES PRÉFECTURES

Dans la plupart des préfectures de petite ou moyenne taille l'accès au service des étrangers ne semble pas poser de problème majeur. Généralement, les personnes qui se présentent à la préfecture sont reçues, sans avoir ni à se déplacer à plusieurs reprises ni à se présenter aux aurores. Quelques préfectures de taille relativement modeste font toutefois exception, en particulier à **Rouen, Perpignan** et en **Guyane** qui n'assurent pas aux demandeurs de bonnes conditions d'accès à leurs services : nécessité de se présenter très tôt et souvent plusieurs fois pour être reçu.

© Billie Bernard

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS TITULAIRES D'UN DOCUMENT DE SÉJOUR AU 31 DÉCEMBRE 2002



Source : *Les titres de séjour délivrés en 2002*, ministère de l'Intérieur.

Ce sont autant de jours de congés perdus, de cours manqués, de trajets inutiles.

« Pour les personnes qui habitent au nord du département, la préfecture est très éloignée. Quand on a fait 240 kilomètres aller-retour, difficile de s'entendre dire qu'il fallait un rendez-vous alors qu'au téléphone on nous a dit de venir sans, ou encore qu'on ne peut pas être reçu parce que les agents sont en réunion, en congés ou en arrêt maladie. »

Intervenante Cimade, Ardèche

De même dans les préfectures de taille plus importante, à **Bobigny, Palaiseau, Créteil, Nanterre, Evry, Versailles** comme à **Lyon** ou à **Marseille**, le manque de moyens et de personnel alloués à la réception des étrangers entraîne quotidiennement des refoulements à l'entrée des préfectures. Il s'ensuit de multiples déplacements successifs. Les personnes se

REFLEXIONS ENTENDUES DANS LA QUEUE, PRÉFECTURE DE MARSEILLE

« Un seul guichet ouvert pour tout le monde, ce n'est pas normal. »

« Pourquoi on nous fait revenir aussi souvent ? »

« Pourquoi ils ne nous donnent pas des rendez-vous ? »

« C'est la deuxième fois que je viens pour un dossier malade, ils n'ont pris que 10 personnes. »

« Pour un simple changement d'adresse sur ma carte je reviens pour la troisième fois. »

« Je viens pour la troisième fois de Saint-Martin de Crau. »

« Ça fait cinq fois que je reviens, je travaille. »

« C'est mon sixième déplacement pour obtenir le récépissé "conjoint de français". »

« Je n'ai toujours pas de ticket et ça fait plusieurs fois que je reviens. »

« Je suis venu à 6 heures ce matin. »

« Je suis venu une première fois à 9h30, pas de ticket. Une deuxième fois à 8h30, pas de ticket. Une troisième fois à 5h30, pas de ticket. »

« On va passer la nuit dehors. »

présentent toujours plus tôt, dès 5 ou 6 heures du matin lorsque ce n'est pas dès le début de la nuit, pour avoir une chance d'être reçues dans la journée.
L'obtention d'un simple ticket permettant d'entrer dans la préfecture peut nécessiter beaucoup de patience et de persévérance. Si dans les petites préfectures la délivrance d'un ticket permet de recevoir les personnes en fonction de leur ordre d'arrivée, dans les plus grosses il sert à limiter le volume de personnes reçues. Le nombre de tickets à distribuer est déterminé chaque jour : il ne tient pas compte du nombre des demandeurs qui se présentent quotidiennement mais du nombre d'agents présents. Lorsque le stock de tickets est épuisé, les personnes sont informées qu'elles ne seront pas reçues et qu'elles doivent revenir un autre jour[2].

© Billie Bernard

Ainsi, certains services des étrangers n'ajustent pas l'organisation de l'accueil en fonction des besoins du public mais ce sont les étrangers qui doivent s'adapter aux contraintes de l'administration et *« tout se passe comme si l'insuffisance de moyens matériels et humains pour faire face à l'afflux de demandes incitait les agents à faire supporter aux étrangers le poids des dysfonctionnements de l'institution préfectorale*[3]*. »*
Ce raisonnement, propre aux services en charge de l'immigration, est assumé jusqu'au sommet de la hiérarchie. Ainsi, le 11 décembre 2006, Nicolas Sarkozy alors ministre de l'Intérieur, déclarait lors de sa rencontre avec les agents de la direction des étrangers et les représentants de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) à la préfecture de Bobigny : *« Je suis bien conscient de ce que l'augmentation de volume des flux en Seine-Saint-Denis complique singulièrement votre tâche. Je n'ignore pas les files d'attente interminables qui commencent la nuit ou la veille. Une attente de 10 ou 12 heures pour se présenter à un guichet, c'est pénible. Mais comment faire quand les flux d'usagers ont quasiment doublé en six ans ! On est en permanence dans une course poursuite entre les flux et les moyens. Vient le moment où il faut prendre ses responsabilités et dire « stop. » Oui, il est grand temps de marquer un coup d'arrêt et de stabiliser les flux. »*
Le manque structurel de moyens provoque des tensions dont pâtissent les usagers comme les agents. Des incidents surviennent inévitablement, donnant une piètre image du service public.

---

2 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 1 en science politique, juin 2007

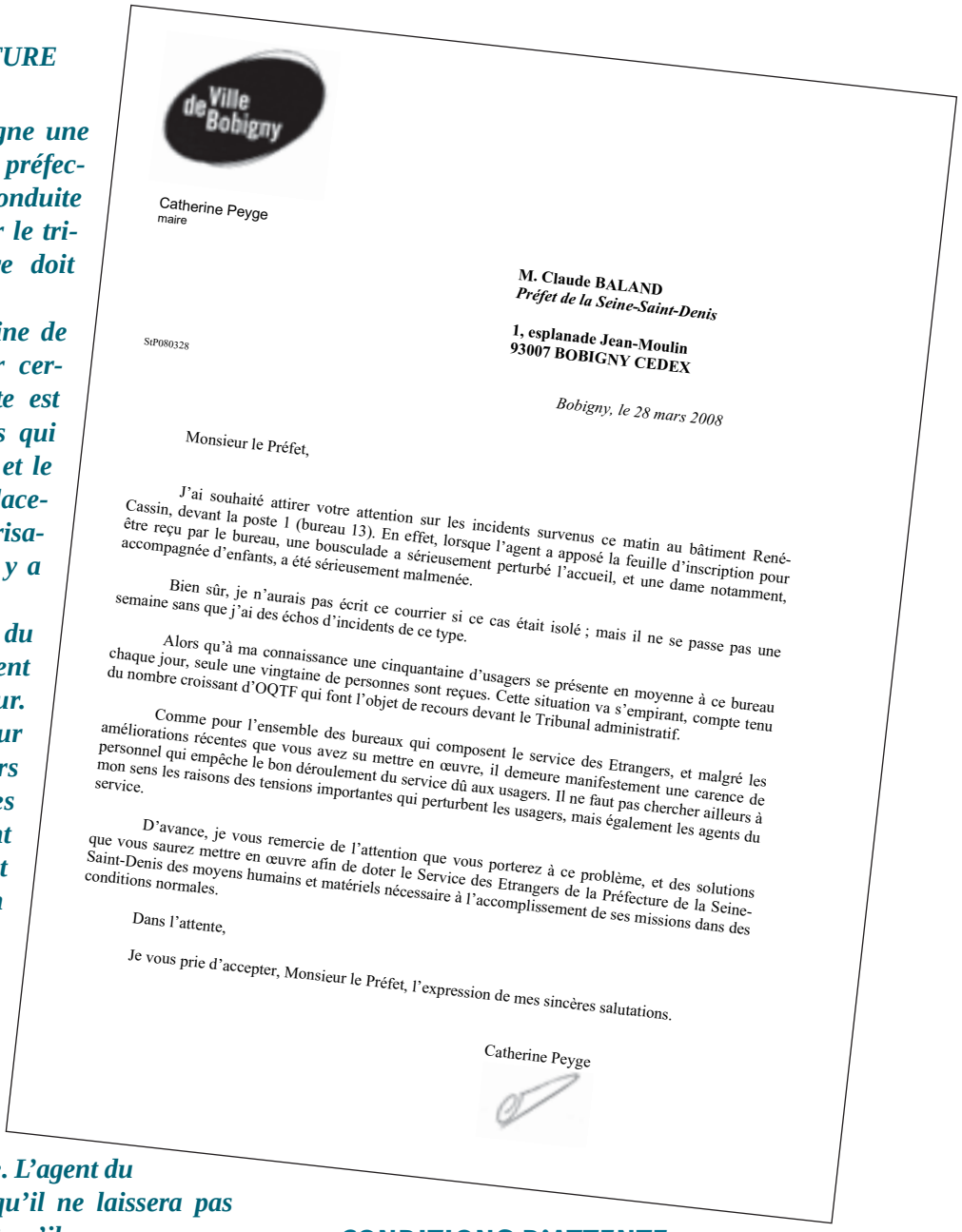
3 Alexis Spire, *L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique*, Actes de la recherche en sciences sociales 2007/4, 169.

UN APRÈS-MIDI À LA PRÉFECTURE DE BOBIGNY

« Fin décembre 2007, j'accompagne une femme au service contentieux de la préfecture de Bobigny. Son arrêté de reconduite à la frontière ayant été annulé par le tribunal administratif, la préfecture doit réexaminer son dossier.
A 13 heures, il y a déjà une dizaine de personnes devant le bureau, pour certains avec leurs enfants. Une liste est dressée sur laquelle les personnes qui arrivent doivent inscrire leur nom et le motif de leur visite : premier déplacement ou renouvellement de l'autorisation provisoire de séjour. A 14h, il y a environ 25 noms sur la liste.
Lorsque l'agent ouvre la porte du bureau, les personnes se précipitent pour tenter d'entrer à l'intérieur. Chacun tend ses documents pour montrer qu'il a bien les papiers nécessaires. Certaines personnes crient au scandale parce que l'agent ne se préoccupe pas de la liste et semble faire passer les gens dans un ordre arbitraire. Devant lui, les personnes se bousculent, se donnent des coups de coude. La situation devient critique, des altercations se produisent, chacun souhaitant pénétrer coûte que coûte dans le bureau. Trois policiers finissent par arriver et la bousculade s'arrête. L'agent du service des contentieux annonce qu'il ne laissera pas passer tout le monde aujourd'hui et qu'il ne recevra que 15 personnes. Il explique que le bureau ouvre à 14 heures mais que la liste est accrochée à partir de 11 heures du matin et qu'il faut venir le plus tôt possible afin d'y inscrire son nom.
La femme que nous accompagnons est la 21ème. Nous décidons de ne pas rester, elle ne passera pas aujourd'hui. Il lui faudra revenir demain ou un autre jour, selon ses disponibilités. Une personne qui était 13ème sur la liste ressort sans avoir rien obtenu. »

Intervenante de la Cimade, Bobigny

Cet incident n'est pas isolé. Le service contentieux de la préfecture de Seine-Saint-Denis étant dans l'incapacité de recevoir l'ensemble des personnes qui se présentent quotidiennement, l'exaspération et les tensions s'accumulent. Trois mois plus tard, un évènement identique a conduit la maire de Bobigny à adresser une lettre au préfet de Seine-Saint-Denis.



Ville de Bobigny

Catherine Peyge
maire

M. Claude BALAND
Préfet de la Seine-Saint-Denis

1, esplanade Jean-Moulin
93007 BOBIGNY CEDEX

StP080328

Bobigny, le 28 mars 2008

Monsieur le Préfet,

J'ai souhaité attirer votre attention sur les incidents survenus ce matin au bâtiment René-Cassin, devant la poste 1 (bureau 13). En effet, lorsque l'agent a apposé la feuille d'inscription pour être reçu par le bureau, une bousculade a sérieusement perturbé l'accueil, et une dame notamment, accompagnée d'enfants, a été sérieusement malmenée.

Bien sûr, je n'aurais pas écrit ce courrier si ce cas était isolé ; mais il ne se passe pas une semaine sans que j'ai des échos d'incidents de ce type.

Alors qu'à ma connaissance une cinquantaine d'usagers se présente en moyenne à ce bureau chaque jour, seule une vingtaine de personnes sont reçues. Cette situation va s'empirant, compte tenu du nombre croissant d'OQTF qui font l'objet de recours devant le Tribunal administratif.

Comme pour l'ensemble des bureaux qui composent le service des Etrangers, et malgré les améliorations récentes que vous avez su mettre en œuvre, il demeure manifestement une carence de personnel qui empêche le bon déroulement du service dû aux usagers. Il ne faut pas chercher ailleurs à mon sens les raisons des tensions importantes qui perturbent les usagers, mais également les agents du service.

D'avance, je vous remercie de l'attention que vous porterez à ce problème, et des solutions que vous saurez mettre en œuvre afin de doter le Service des Etrangers de la Préfecture de la Seine-Saint-Denis des moyens humains et matériels nécessaire à l'accomplissement de ses missions dans des conditions normales.

Dans l'attente,

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Préfet, l'expression de mes sincères salutations.

Catherine Peyge

> CONDITIONS D'ATTENTE : UNE ORGANISATION DÉFAILLANTE, GÉNÉRATRICE DE TENSIONS

Actuellement dans la majorité des préfectures, les conditions d'attente ne sont pas problématiques : soit parce que le nombre de demandeurs est peu important, soit parce que la préfecture a réussi à mettre en place une organisation de l'accueil qui permet d'éviter de longues files d'attente (rendez-vous, ouverture de plusieurs lieux d'accueil, procédures postales,…).

CHARTE MARIANNE, *engagement n°2*

« Un accueil attentif et courtois :
- *Nous sommes attentifs à vos conditions d'attente*
- *Nous vous accueillons en toute confidentialité lorsque nous devons traiter des situations personnelles difficiles. »*

A l'extérieur de la préfecture

Pour certaines préfectures comme à **Lille, Arras, Calais, Alençon, Caen, Le Raincy, Palaiseau, Nevers, Clermont-Ferrand, Moulins, Montluçon, Grenoble, Bayonne, Pau** et **Avignon** il n'y a pas d'attente à l'extérieur. En revanche, dans les départements dans lesquels l'attente à l'extérieur peut être longue, des équipements permettant d'organiser la queue et de garantir aux usagers des conditions décentes ne sont pas toujours mis en place.
Les aménagements extérieurs sont insuffisants, quand ils ne sont pas tout simplement inexistants.
Les personnes n'ont pas accès à des sanitaires (sauf à **Toulouse**), à un point d'eau ou des boissons puisque ces installations sont situées à l'intérieur des bâtiments.
A **Strasbourg, Rouen, Argenteuil, Versailles, Evry, Orléans** et **Lyon** les usagers ne sont pas protégés des intempéries. Dans le froid, la pluie, le vent ou en plein soleil, les personnes doivent prendre leur mal en patience.
On constate une évolution positive à **Créteil** où un auvent a été mis en place.
A **Cayenne** il est trop étroit pour protéger efficacement contre les fortes pluies guyanaises et à **Bobigny** il est trop court pour abriter l'ensemble des personnes qui font la queue. Des améliorations devraient toutefois intervenir : à **Cayenne** une « maison d'accueil des étrangers » est en construction et à **Bobigny** des travaux devraient être réalisés, à la suite d'une enquête menée auprès des usagers en décembre 2007.
A **Saint-Laurent du Maroni** (Guyane), **Bobigny, Strasbourg, Marseille, Pau** et **Rouen** notamment, des bousculades et des altercations se produisent dans la queue. Si ce type de comportements trouve son origine dans l'état d'énervement et de fatigue causés par l'attente, ils sont renforcés par une organisation défaillante.

« Des bousculades ou des bagarres peuvent se produire dans l'espace situé entre la grille et le guichet de pré-accueil où l'on donne les tickets. Au moment où les grilles s'ouvrent, tout le monde pousse. Les premiers arrivés devant la grille la nuit ne seront pas forcément les premiers arrivés dans la queue du pré-accueil : il y a des tricheurs et des personnes qui courent plus vite. A tel point qu'il nous arrive de conseiller à des personnes faibles physiquement de demander à quelqu'un d'autre de faire la queue pour elles et de leur donner ensuite le ticket.
Il y a bien eu des essais de mise en place d'une liste permettant de contrôler l'ordre d'arrivée des étrangers… mais personne ne tient compte de cette liste. Les hôtesses au pré-accueil reçoivent les gens comme ils arrivent, c'est plus simple pour elles. Et il n'y a pas de contestation possible une fois arrivé au pré-accueil car les policiers se tiennent juste à côté. »

Intervenante Cimade, Rouen

Enquête

Du 3 au 17 décembre 2007, la préfecture de Bobigny a réalisé une enquête auprès des usagers de la direction des étrangers.
Cette enquête a été menée dans la volonté d'améliorer les conditions d'attentes, d'identifier les problèmes de communication et de recueillir les attentes en matière d'accueil. Un questionnaire a été proposé aux personnes faisant la queue à 8h30 devant la porte.

> A QUELLE HEURE ÊTES-VOUS ARRIVÉ(E) ?

Avant 5h	**28,9%**
Entre 5h et 6h	**29,2%**
Entre 6h et 7h	15,4%
Entre 7h et 8h	11%
Entre 8h et 9h	8,9%
Après 9h	6,7%

> POURQUOI ÊTES-VOUS ARRIVÉ(E) À CETTE HEURE-LÀ ?

Par peur de ne pas être reçu(e)	**29,3%**
Par habitude de venir tôt	**19,2%**
En raison d'obligations professionnelles	**18%**
Pour être reçu rapidement	12,3%
En raison d'obligations familiales	11,5%
En raison d'obligations diverses	7,2%
Par méconnaissance des horaires d'ouverture	1,7%

> QUELQU'UN VOUS A-T-IL INCITÉ À VENIR TÔT ?

Des gens, la rumeur	**39,2%**
Des amis	**33,3%**
La préfecture	**17,6%**
La mairie	3,9%
Internet, les médias	2,9%
Autres	3%

> QUELLES AMÉLIORATIONS DES CONDITIONS D'ACCUEIL SOUHAITERIEZ-VOUS VOIR MISES EN ŒUVRE ? Conditions d'attente dans la file d'attente *(en nombre de personnes)*

Un abri, un toit	**248**
Du chauffage	**75**
Attendre à l'intérieur	32
Des sièges	29
Des toilettes	19
Plus de sécurité dans la file contre la tricherie et les bousculades	14
Améliorer l'accès aux tickets ou au distributeur	13
Communiquer le nombre de tickets et l'heure approximative de passage	4

Il est pourtant possible d'apaiser ces tensions en repensant l'organisation et en offrant aux personnes un minimum de considération, sans que cela ne demande pour autant des moyens importants.

> « Le stress du guichet, je le connais. Il y a quelques mois j'appelais presque tous les jours le local CFDT pour lancer un SOS, dire qu'il y en avait marre des quotas qu'on exigeait de nous, des files d'attentes, de l'agressivité, des enfants qui pleurent... », raconte Solange, militante CFDT, qui travaille depuis quatre ans au service des étrangers d'une grande préfecture. Mais depuis trois mois, ses coups de fil ont cessé. « Les choses ont bien évolué, dit-elle, une chef de service nouvelle est arrivée. Pendant six mois, elle a beaucoup observé et a travaillé avec le secrétariat général. Pour elle, il était inadmissible que des gens restent dehors à attendre, parfois pour rien. Elle a mis des agents à l'extérieur, dès l'ouverture, à 8h30, afin de faire entrer les personnes qui avaient un rendez-vous et donner aux autres un ticket, selon leur situation. » Elle a fait installer des chaises et des braseros pour l'hiver. « Le discours a changé. On ne nous dit plus " cesse de faire ta mère Teresa ", mais au contraire " soyez des mères Teresa ". Au moment du retrait des cartes de séjour, on vérifie juste que c'est bien la personne qui correspond à la photo. Cela dure quelques secondes. Le climat de suspicion a disparu aujourd'hui. »
>
> Elisabeth Kulakowska,
> CFDT[4], 24 avril 2007

A l'intérieur de la préfecture

Plus de la moitié des lieux d'accueil observés offrent à leurs usagers des commodités telles que sièges, sanitaires, point d'eau, photocopieur, photomaton, machines à café, distributeur de boissons et même parfois des espaces aménagés pour les enfants (**Lille, Calais, Paris, Le Raincy, L'Haye-les-Roses, Cergy-Pontoise, Nanterre, Nevers, Clermont-Ferrand, Moulins, Montluçon, Privas, Perpignan, Avignon, Bayonne** et **Pau**).

La critique qui revient le plus souvent concerne le manque de places assises qui contraignent les personnes à attendre debout (**Arras, Strasbourg, Bobigny, Palaiseau, Créteil, Evry, Alençon, Caen, Orléans, Toulouse et Marseille**).

© Billie Bernard

De plus, l'exiguïté des locaux est relevée à **Créteil, Orléans** et **Lyon** ; l'absence de point d'eau à **Cayenne** et **Saint-Laurent-du-Maroni** malgré des conditions climatiques difficiles ; l'absence de sanitaires à l'intérieur des locaux à **Marseille, Blois** et **Cayenne**, qui oblige les personnes à sortir du bâtiment et leur fait courir le risque de perdre leur place dans la queue.

La signalisation est généralement bonne (indication des files d'attentes et des guichets en fonction du type de procédure, affichage ou appel par haut parleur du numéro d'ordre de passage, etc.), même si l'organisation de certaines préfectures reste difficile à comprendre. Des améliorations seraient ainsi souhaitables à **Toulouse** et **Strasbourg**.

Si les conditions d'attente à l'intérieur des locaux sont globalement correctes, le temps d'attente dans certaines préfectures est considérable : un renseignement s'obtient généralement rapidement, entre dix minutes et une heure, mais le dépôt, le retrait ou le renouvellement d'un titre de séjour peuvent prendre de trois à cinq heures (**Palaiseau, Créteil, Rouen, Lyon, Cayenne, Saint-Laurent du Maroni**), sans compter les heures d'attente à l'extérieur de la préfecture.

Fin janvier 2007, une personne de nationalité comorienne se présente au guichet de la préfecture car elle n'a toujours pas reçu le renouvellement de son récépissé qui doit expirer le lendemain. Arrivée devant la préfecture à 7h du matin elle est reçue à 11h. Cinq heures d'attente pour s'entendre dire : *« Il faudra revenir, votre récépissé n'est pas prêt. »*

4 CFDT, Fédération Interco : http://www.cfdt.fr/actualite/societe/vie_en_societe/discriminations_0076.htm

ETRANGERS : APRÈS DES HEURES D'ATTENTE, PEUT-ON ENCORE PARLER DE « FORMALITÉ »

Ils sont certains à piétiner chaque matin devant la cité administrative de Lille. Hier, des bénévoles offraient le p'tit déj'. Mais la galère était au rendez-vous, comme pour Achouar et Doukali.

7 h 30, devant la cité administrative de Lille. Au pied du bâtiment, l'immuable file d'attente s'allonge au fil des minutes. Sous l'auvent, plus de place. Les premiers sont arrivés tôt. « Je suis là depuis 4h30 » confirme timidement cette dame en manteau beige encore loin de la tête de la file. « Ils sont entre 400 et 500 tous les matins » insiste Anne-Sophie Croizier. Avec elle, d'autres bénévoles d'un collectif d'associations (Amnesty, la Cimade et l'Acat) distribuent biscuits et boissons chaudes à ces ressortissants étrangers qui patientent dans le vent et le froid, puisque le printemps n'est pas de la partie.

Il y a là des hommes, des mères et leurs enfants, des personnes âgées. Objectif : obtenir un ticket. Pour retirer un dossier, savoir où en est la demande de carte de séjour, etc. Au départ une formalité administrative devenue pour eux « himalayesque ».

[...] Il est bientôt 8 h 30, les portes vont s'ouvrir. Avec l'espoir d'un ticket. Ou le droit de revenir.

Wilfried Hecquet, La Voix du Nord, 10 mai 2006.

COMPARAISON DES CONDITIONS

EVOLUTION À LA PRÉFECTURE DU NORD, DEPUIS JUIN 2006

En juin 2006, la préfecture du Nord a changé de locaux, permettant une amélioration notable de l'accueil du public.

Avant ce déménagement, les personnes faisaient la queue dans l'obscurité et le froid dès 6h du matin alors que les grilles n'ouvraient qu'à 8h30. Certaines personnes arrivaient même la veille au soir pour être sûres de pouvoir prendre un ticket leur permettant d'accéder à la préfecture. Chaque jour une longue file d'attente se constituait à l'extérieur où aucun aménagement n'était prévu, à l'exception d'un petit toit en toile sur une partie de la queue. A l'ouverture, une fois passé le contrôle de l'entrée, c'était la course dans les escaliers. Les personnes arrivées en premier se faisaient parfois doubler par d'autres plus alertes, entraînant de vives tensions.

Face à ces difficultés et à l'absence d'aménagements visant à organiser et faciliter l'attente, des associations comme Amnesty International, la Cimade, Acat, la Ligue des Droits de l'Homme, le MRAP et d'autres s'étaient organisées pour offrir un petit déjeuner aux étrangers et protester contre la mauvaise qualité de l'accueil.

Depuis juin 2006, les files d'attente ont été réduites et les conditions d'accueil se sont améliorées.

Les horaires ont été modifiés, avec la mise en place d'un accueil continu de 8h30 à 16h30, un système de prise de rendez-vous et l'ouverture, pour certaines démarches, d'un service d'accueil des étrangers dans deux sous-préfectures, à Douai et Dunkerque.

Depuis la réorganisation de l'accueil, les personnes ne semblent plus obligées de venir à plusieurs reprises pour voir leur demande satisfaite. De plus, selon leur heure d'arrivée, elles patientent entre 5 minutes et 1 heure pour accéder au guichet du service des étrangers (en revanche, il arrive qu'elles patientent pendant 4 heures pour être reçues dans le bureau d'un agent pour un entretien).

Le hall d'entrée est maintenant suffisamment large pour que les étrangers n'attendent plus à l'extérieur. A l'intérieur de la préfecture, la signalisation permet de s'y retrouver facilement et les locaux sont adaptés à la réception du public.

Si on observe une différence très nette entre les conditions d'accès et d'attente dans les préfectures en fonction de leur taille, il convient toutefois de relativiser ce constat : même dans les grosses préfectures les mauvaises conditions d'accueil ne sont pas une fatalité dès lors qu'il y existe une volonté politique d'améliorer la situation.

LA CIMADE PROPOSE

➲ l'ouverture de nouveaux lieux d'accueil pour le dépôt des dossiers dans les sous-préfectures ou les mairies, l'instruction des demandes continuant à relever des préfectures. A l'inverse, les commissariats ne doivent plus être des lieux de dépôt de dossier, en raison du manque de formation des agents et de la réticence de certains étrangers en situation irrégulière à s'y rendre ;

➲ l'élargissement des jours et plages horaires de réception du public ;

➲ la convocation des étrangers à des dates et heures fixes pour certaines procédures : versement de pièces complémentaires ou manquantes, remise et renouvellement du titre de séjour, remise et renouvellement du récépissé, duplicata, changement

D'ACCUEIL DANS DEUX PRÉFECTURES

EVOLUTION À LA PRÉFECTURE DES BOUCHES-DU-RHÔNE, ENTRE MAI 2006 ET FÉVRIER 2008

Informés des mauvaises conditions d'accueil des étrangers à la préfecture des Bouches-du-Rhône, des membres de plusieurs associations ont réalisé en mai 2006 une campagne d'observation.

Il a été constaté que les usagers du service des étrangers arrivaient bien avant l'heure d'ouverture, à partir de 4h du matin, pour être sûrs d'obtenir un ticket afin d'accéder à un guichet : 61% des personnes interrogées arrivaient avant 7h, et 18% d'entre-elles étaient là avant 5h du matin.

A 8h15, au moment de l'ouverture des portes, les bousculades et les mouvements de foule en direction de la porte d'entrée, que quelques policiers essayaient de contenir, montraient l'incapacité de ce service à organiser un accès fluide et respectueux des personnes.

Le retrait d'un ticket pour accéder aux guichets était imposé à tous, quelle que soit la demande, qu'il s'agisse d'un renseignement ou du retrait d'un dossier. L'attente interminable était particulièrement difficile à supporter pour les personnes qui ne comprenaient pas les règles de ce fonctionnement. D'autant plus qu'aucune affiche n'était traduite sauf celles expliquant la procédure de l'aide au retour financé par l'ANAEM. Les seules indications écrites étaient très sommaires et dans un langage très administratif.

La salle d'attente du haut se composait de 63 places assises mais, durant les heures de pointe, on pouvait compter entre 150 et 250 personnes dans les locaux. Les fenêtres n'avaient pas de poignées, ce qui ne facilitait pas l'aération. Les appels vocaux étaient une fois sur deux inaudibles et pas toujours répétés.

Il n'y avait pas de toilettes, pas de point d'eau potable en libre accès, seuls des distributeurs payants étaient disponibles. Il n'y avait pas d'extincteur visible au premier étage, ni même d'alarme incendie.

Les guichets n'étaient pas visibles depuis la salle d'attente. Les handicapés n'avaient pas accès à cette salle d'attente, ils devaient contourner le bâtiment et attendre que quelqu'un vienne s'occuper d'eux.

Les conclusions de ce rapport ont été adressées au préfet. Il se terminait par une demande de consultation des usagers, des agents et des associations afin de réfléchir aux possibilités d'amélioration des conditions d'accueil. Cette demande est restée sans réponse.

En février 2008, la Cimade a mené une seconde campagne d'observation pour mesurer l'évolution de la situation. Il n'a été constaté aucun changement dans les conditions d'accueil du public.

Les personnes arrivent toujours aussi tôt et la file d'attente est toujours aussi longue. Comme en 2006, des policiers sont présents afin de contenir les bousculades. Les conditions semblent même s'être détériorées puisque la machine à distribuer les tickets ne fonctionne pas toujours. C'est donc une employée de la préfecture qui remet les tickets et qui vérifie le plus souvent la raison de la présentation. Il arrive qu'elle refuse de donner ce sésame aux personnes qui ne sont pas en possession d'un passeport.

Le manque de signalisations et d'indications persiste.

Enfin, les conditions d'attente à l'intérieur de la préfecture ne connaissent pas d'amélioration. Les chaises sont toujours en nombre insuffisant. Les fenêtres n'ont toujours pas de poignées ce qui empêche toute aération. L'accès aux sanitaires est toujours aussi problématique puisqu'il faut sortir du bâtiment et se rendre au fond de la cour. Il n'y a toujours pas de point d'eau potable, ni de sorties de secours.

En deux ans, la situation n'a donc pas évolué à la préfecture de Marseille.

Ainsi, l'évolution des conditions d'accueil dans deux préfectures de taille relativement comparable, **Lille** et **Marseille**, montre qu'en partant d'une situation de départ tout aussi mauvaise, la première a réussi à mettre en place un accueil adapté, tandis que dans la seconde la situation est toujours aussi déplorable.

d'adresse, etc. ;

➲ la possibilité de prendre des rendez-vous sur internet, par messagerie électronique ou par téléphone ;

➲ des guichets prioritaires pour les malades, les personnes handicapées, les femmes enceintes, etc. ;

➲ l'adaptation des locaux à la réception du public avec une meilleure prise en compte du volume journalier des demandeurs ;

➲ des aménagements à l'extérieur de la préfecture : auvent, brasero, sanitaires ;

➲ une amélioration de la confidentialité des entretiens, en particulier pour les situations sensibles : malades, victimes de violences, etc. ;

➲ des agents chargés de l'orientation du public.

L'information du public

Selon l'agent qui recoit les étrangers au guichet de la préfecture, la qualité et la fiabilité des réponses est très variable. Mais la difficulté pour obtenir de l'information est une constante : développement insuffisant de l'information à distance, absence de notices explicatives alors que le public concerné n'est pas toujours familier du fonctionnement de l'administration française, impossibilité d'accéder à un traducteur alors que les usagers ne sont pas forcément francophones, caractère lapidaire de certaines décisions qui ne permet pas de comprendre les motifs du refus.

> **CHARTE MARIANNE,** *engagement n°2*
> *« Un accueil attentif et courtois :*
> *• Nous sommes en situation d'écoute active par rapport à votre demande et nous nous efforçons de répondre clairement à vos questions. »*

> UN ACCÈS LABORIEUX À L'INFORMATION

A l'exception de quelques rares préfectures comme **Nevers, Avignon, Moulins** et **Alençon**, l'accès à une information à distance est problématique, qu'il s'agisse d'une information d'ordre général sur la procédure à suivre ou les pièces à produire, ou d'une information personnalisée sur l'état d'instruction d'un dossier.
Ainsi il est très difficile d'obtenir des informations par téléphone ou par mail à **Lille, Arras, Bobigny, Créteil, Strasbourg, Grenoble** et **Cayenne** soit parce que personne ne répond, soit parce que la ligne est constamment occupée ou reliée directement à un serveur vocal. Dans certains départements, les associations parviennent à obtenir des renseignements parce qu'elles connaissent des interlocuteurs à qui s'adresser mais ce n'est pas le cas pour le public : **Evry, Rouen, La Rochelle, Clermont-Ferrand** et **Lyon.**

A l'inverse, en raison de la confidentialité des informations, il arrive que certaines préfectures refusent de donner des informations aux associations et demandent que les intéressés appellent eux-mêmes.
Ces difficultés obligent les étrangers à se déplacer au guichet pour obtenir la moindre information, ce qui participe grandement à l'engorgement des préfectures.
La qualité des réponses et de l'accueil dépend totalement de l'agent : certains prennent le temps de répondre et fournissent des informations claires tandis que d'autres bâclent la tâche et laissent les usagers dans un grand désarroi. Devant l'impatience d'un agent, il arrive que des étrangers n'osent pas avouer qu'ils n'ont pas compris ou qu'ils ont besoin d'informations complémentaires. Ils reviendront une autre fois en espérant tomber sur un autre agent ou iront se renseigner auprès d'une association.

Monsieur : ***« La première fois, je suis sorti de la préfecture, je n'avais rien compris. J'ai l'impression que c'est comme s'ils avaient suivi une formation de mécanicien, ils te disent la même chose 18 fois. En fait, ils peuvent avoir compris ce que tu viens chercher, mais on dirait qu'ils ont pour objectif de te décourager ou de ne pas t'informer pour que tu ne comprennes même pas ce que tu dois faire à l'avenir. Je suis ressorti sans avoir obtenu aucune information. Chaque fois que j'essayais d'expliquer ma situation, elle me répétait : « Il faut aller au Sénégal chercher un visa de long séjour, il faut aller au Sénégal chercher un visa de long séjour, il faut aller au Sénégal chercher un visa de long séjour… »***
La deuxième fois on est tombé sur une jeune femme très compréhensive qui nous a écoutés mais son chef est intervenu et il l'a réprimandée. Elle est restée comme humiliée. Après elle ne disait plus rien. On a eu l'impression qu'il y avait de l'intimidation au sein du service, ou même du harcèlement. Elle s'est effacée et c'est son chef qui a conclu l'entretien, il a même essayé de nous reprendre le formulaire qu'elle nous avait donné. Heureusement ma femme a retenu le papier, c'est fou ! »

Madame : ***« En tout cas, c'est particulièrement douloureux parce que ce qui est en jeu est très important. J'ai appelé hier le consulat d'Allemagne, j'ai pu dire ouvertement que mon mari est un sans-papier, on ne m'a pas traitée comme une criminelle. On m'a écoutée, ils étaient ouverts. Donc j'ai pu parler de la situation ouvertement. On ne m'a pas tout de suite étiquetée et il y a eu des réponses humaines. Ça m'a vraiment frappée. Alors qu'avec la préfecture à chaque fois on en sort frustré, tendu. On se sent abandonné, d'ailleurs on perd le respect de l'Etat français. »***

Couple germano-sénégalais, Paris

© Billie Bernard

A LA PRÉFECTURE DE TOULOUSE...

« L'accueil est nul. Les gens sont agressifs, quand on leur demande des choses ils répondent mal, avec des paroles blessantes. On vient prendre des renseignements mais on n'a aucune explication. On nous dit : « Je ne sais pas », « Je ne peux pas vous renseigner », « Je ne peux rien vous dire », « On va vous écrire. » Mais en fait rien n'arrive, tout ce qu'on écrit à la préfecture on n'a pas de réponse, on a l'impression d'écrire à des sourds. »

Congolaise, mariée avec un étranger en situation régulière

« Je me suis senti insulté et humilié. La personne ne voulait pas écouter ma situation, je ne pouvais pas m'expliquer clairement parce qu'il me faisait peur. Il était pressé et n'avait pas le temps de m'écouter. Il avait une idée en tête et ne voulait pas changer d'avis. »

Centrafricain,
demandeur d'asile

« Depuis cinq ans, sur les cinq personnes qui nous reçoivent, il n'y en a que deux ou trois qui écoutent, alors qu'on passe la journée à attendre ! On va d'un guichet à un autre avec chaque fois une queue d'une heure. On nous balade. Une fois, une guichetière m'a envoyé à un autre guichet et lorsque je suis revenu la voir elle a affirmé ne jamais m'avoir vu ! Les agents sont indifférents et ont des réponses mécaniques, ils ne donnent pas d'informations car ils n'ont pas le temps. »

Sénégalais,
demande de titre de séjour

« La première dame de l'accueil parlait sèchement à tout le monde, mais j'ai eu un très bon accueil au bureau des étrangers au moment du dépôt de mon dossier. La dame était souriante, accueillante. Elle voulait nous aider. Elle s'est levée deux fois pour aller chercher des informations complémentaires, ça m'a touché. »

Marocain,
boxeur professionnel

« Ils sont trop pressés, font les choses vite, il manque toujours quelque chose. On te dit qu'il faut passer ici, qu'il faut aller là-bas, qu'il faut faire ceci et qu'après il faut passer par là, sans te guider. On t'explique les choses en bref. Il y a tellement de gens dans la file d'attente, on veut que tu fasses les choses vite afin qu'ils se libèrent le plus vite possible. L'accueil est sec et autoritaire. Avant d'aller vérifier, on vous dit « non, je ne pense pas que... », on vous démoralise, vous n'êtes pas le bienvenu. Parfois, la personne qui doit me recevoir est là, mais on me dit : « Tu n'as pas de rendez-vous ? Reviens demain. »

Demandeur d'asile

« Chaque étape administrative est une expérience pénible. L'accueil à la préfecture n'est jamais agréable. Les personnes qui y travaillent sont agressives. Ils vont jusqu'à essayer de vous décourager de vos efforts pour les démarches. Ils ne prennent pas le soin de vous écouter mais cherchent toujours à vous intimider. Un jour, une femme du service asile m'a dit de retourner dans mon pays car " la France, c'est pas le Père Noël ". »

Nigérian, demandeur d'asile

« C'est de l'administration, ils ont des directives et ils les suivent. Lors de la vérification des pièces justificatives, le contact était tendu, la personne n'était pas très compréhensive, peut-être de mauvaise humeur, comme si la personne qu'elle avait en face d'elle ne comprenait rien. Lors du dépôt, j'ai été accueilli par une personne jeune et agréable. »

Camerounais, demande
de titre de séjour

« Parfois il y a beaucoup de monde. Parfois des regards moqueurs de celui qui distribue les tickets car je dois dire que je viens déposer un dossier d' « étranger malade. » Au guichet, ça se passe bien. Avec les agents, le contact est froid. Il s'agit de ne pas leur donner de prétexte pour vous mettre à la porte. »

Algérien, dépôt de dossier en
tant qu'étranger malade

« Je viens pour demander une carte de séjour. Mais on ne me donne rien, même pas d'espoir, que de la honte. On dirait que je suis une mendiante. La femme au guichet en avait marre, elle m'a envoyé balader. Tout le monde en a marre parce qu'il y a trop de monde. De toute façon, tu n'es pas là pour négocier, c'est toi qui est en demande, ils font ce qu'ils veulent. C'est que de la chance. Si tu n'en as pas, t'es foutu. »

Camerounaise,
conjointe de français

© Billie Bernard

Au-delà de la qualité de l'accueil, la fiabilité des informations délivrées aux guichets est parfois problématique : les renseignements partiels ou contradictoires engendrent des pertes de temps considérables.

Monsieur B. se présente une première fois à la préfecture de Marseille à 11h00 pour demander des renseignements concernant le regroupement familial. On lui répond qu'il doit revenir et prendre un ticket.
Il revient une deuxième fois à 8h00, il ne reçoit pas de ticket.
Il se présente une troisième fois à 5h30. Au guichet, on lui annonce qu'il doit revenir avec son enfant.

Monsieur R. titulaire d'une carte de séjour en tant que salarié envoie sa demande de renouvellement de titre de séjour en octobre 2007. Il attend la convocation mais comme il ne reçoit rien il se présente à la préfecture de Marseille.
Au bout de trois heures d'attente, l'agent lui dit : « *Pour le récépissé, revenez demain.* » Le lendemain, après à nouveau trois heures d'attente, on lui demande de fournir une attestation de son employeur. Il se présente donc une troisième fois avec son contrat de travail mais l'agent refuse de lui délivrer un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour. Après trois déplacements et près de neuf heures de queue, monsieur R. repart avec une simple attestation qui porte un tampon de la préfecture mais pas de photo. La caisse d'allocations familiales refusera de poursuivre le versement des prestations en l'absence de récépissé et monsieur R. se fera réprimander par son employeur, mécontent de ses absences répétées pour se rendre à la préfecture.

Les préfectures ne disposent pas de service d'interprétariat. Elles ne mettent pas non plus à disposition des usagers des dépliants expliquant les démarches à accomplir, les procédures ou les critères de régularisation. Les seules informations disponibles, quand il y en a, concernent la Charte Marianne ou l'aide au retour. Dans un lieu en charge de l'accueil des étrangers, il est donc jugé plus important d'informer les personnes sur les possibilités d'aide en cas de retour volontaire dans leur pays d'origine, plutôt que sur leurs droits et les procédures à suivre pour pouvoir rester légalement en France.

> LISTE DE PIÈCES À FOURNIR, LA GRANDE IMPROVISATION

CHARTE MARIANNE, *engagement n°2*

« Un accueil attentif et courtois :
- *Nous vous demandons uniquement les documents indispensables au traitement de votre dossier*
- *Nous facilitons la constitution de vos dossiers en vous précisant les pièces à fournir et en vous procurant des notices explicatives. »*

Lors d'une demande de titre de séjour, l'étranger est invité à présenter à l'administration un nombre important de justificatifs permettant de prouver qu'il remplit les conditions définies par la loi. Les agents doivent donc lui délivrer une liste de pièces à fournir.
Il arrive que ces listes, établies et non au niveau national par chaque préfecture, comportent des documents qui ne sont pas légalement exigibles. Ces pratiques abusives constituent des obstacles supplémentaires pour le demandeur et démontrent que les préfectures ne se contentent pas toujours de vérifier les conditions prévues par la loi mais prennent également en compte d'autres considérations.
Ainsi, à **Cayenne** et à **Rouen**, la préfecture demande aux jeunes entrés en France avant l'âge de treize ans de produire le « titre de séjour du ou des parents s'ils résident en France. » Cette exigence est illégale : l'article L.313-11, 2° du Ceseda prévoit que le jeune doit justifier « par tout moyen avoir résidé habituellement en France avec au moins un de ses deux parents légitimes, naturels ou adoptifs depuis qu'il a atteint l'âge de treize ans. » La justification de la résidence du jeune avec l'un de ses deux parents ne signifie aucunement que ce parent doit être titulaire d'une carte de séjour. D'ailleurs, si le parent l'était, le jeune pourrait être régularisé à un autre titre, au regard de ses attaches familiales en France.
La préfecture de **Rouen** exige aussi que les étrangers qui déposent une demande de titre de séjour au regard de leurs liens personnels et familiaux en France produisent une « demande manuscrite de régularisation au titre de l'article L.313-11-7. » La même demande est formulée à **Saint-Brieuc** pour les étrangers qui sollicitent une carte de résident. Pourtant aucune disposition de la loi n'au-

torise les préfectures à vérifier qu'une personne étrangère sait écrire en français. Comment réagiraient les 10% de Français illettrés si on leur annonçait qu'ils ont l'obligation de rédiger une lettre avant de pouvoir accéder à leurs droits ?

La préfecture de **Versailles** demande aux étrangers hébergés chez une tierce personne de présenter une photographie de leur hébergeant. Ceci peut faire craindre à l'hébergeant d'être fiché, d'autant que l'attestation d'hébergement liste tous les articles liés à l'aide au séjour irrégulier et rappelle les sanctions encourues. Ce type de demande a donc un effet hautement dissuasif. Or sans adresse, l'étranger ne pourra pas déposer son dossier.

On constate aussi couramment des ajouts manuscrits de pièces non prévues dans la liste initiale et qui ne correspondent à aucun texte réglementaire : documents relatifs à la famille restée au pays, copie des décisions administratives antérieures, acte de divorce (**Lille**) ; bulletin de salaire de la tante, relevés bancaires du père (**Cayenne**) ; preuves de présence en France par des justificatifs émanant de l'Etat (**Saint-Laurent-du-Maroni**) ; visa de long séjour pour un parent d'enfant français (**Perpignan, Clermont-Ferrand**) ; documents d'états civils des parents restés au pays (**Avignon**)…

Tout aussi problématique est la pratique qui consiste à exiger, en cours de procédure, de nouvelles pièces ou des pièces déjà fournies, ce qui allonge considérablement les délais d'instruction des dossiers et entraîne pour les demandeurs des déplacements inutiles.

L'examen de la situation de l'intéressé a été fait le 7 décembre 2005 sur la base des justificatifs qui avaient été demandés à l'époque. Le 19 mars 2007, soit plus d'un an après, il reçoit une demande de pièces complémentaires.

Monsieur C. se présente à la préfecture d'Orléans pour se renseigner sur la demande de renouvellement de sa carte de résident. L'agent lui demande encore des pièces. Il répond qu'il les a déjà données. L'agent lui sort un dossier minuscule. Il insiste en expliquant combien de fois il est venu à la préfecture. Finalement l'agent « retrouve » trois autres dossiers au nom de monsieur C., qui constituent une bonne pile de papiers.

© Cimade

Comparaison des formulaires de demande de titre de séjour en tant que parent d'enfant français dans les préfectures du Nord, du Val-de-Marne et de Guyane

VIE PRIVÉE ET FAMILIALE / PARENT D'ENFANT FRANÇAIS

Apporter impérativement les documents ORIGINAUX ET les PHOTOCOPIES lisibles

- PREMIERE DELIVRANCE

☑ 4 photos d'identité récentes, tête nue sur fond clair

☑ Passeport (pages relatives à l'état civil, aux cachets d'entrée, aux visas et à la validité)

☑ Justificatif d'état civil :
Acte de naissance faisant apparaître la filiation du demandeur, fiche d'état civil (traduit en français)

☑ Justificatif de domicile dans le département :
Quittance de loyer, facture d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone fixe datée de moins de 3 mois, au nom du demandeur,
Ou
Attestation d'hébergement
Et quittance de loyer, facture d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone fixe datée de moins de 3 mois, au nom de l'hébergeant
Et carte d'identité française ou de séjour de l'hébergeant en cours de validité

☑ Justificatif de la situation parentale :
Acte de naissance intégral de l'enfant daté de moins de 3 mois
Et certificat de nationalité française de l'enfant ou carte d'identité française en cours de validité
Et justificatifs de la résidence de l'enfant en France : carnet de santé pour l'enfant non scolarisé, certificats de scolarité, bulletins scolaires ...
Et
Tous justificatifs établissant que le demandeur contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ; **par exemple** :
- attestation récente du médecin traitant ou de la PMI indiquant que le demandeur est présent lors des consultations médicales de l'enfant,
- attestation de sécurité sociale précisant le nom de l'assuré et son adresse, datée de moins de 3 mois et faisant apparaître le **nom de l'enfant**
- attestation récente du directeur de l'école fréquentée par l'enfant précisant que le parent accompagne l'enfant ou qu'il participe aux réunions de parents d'élèves régulièrement ;
- attestation de versement de prestations de la CAF précisant le nom du bénéficiaire des allocations et son adresse, datée de moins de 3 mois, et faisant apparaître le **nom de l'enfant** ;
- justificatifs récents de paiement concernant des achats (accessoires, vêtements, aliments, couches.....) réalisés pour l'enfant (factures, tickets de caisse.....) depuis sa naissance ou depuis au moins un an.

ÉVI, pour les ressortissants algériens, **preuve de l'exercice de l'autorité parentale à l'égard de l'enfant** :

Si les parents sont mariés : livret de famille régulièrement tenu à jour ou extrait d'acte de mariage daté de moins de 3 mois
Si les parents sont divorcés ou séparés : acte de divorce, jugement de séparation de corps, convention établie par les parents organisant la participation aux besoins de l'enfant et homologuée par le juge aux affaires familiales
Si les parents vivent ou non maritalement :
- **si l'enfant est reconnu avant l'âge d'un an** : acte d'état civil de reconnaissance de paternité ou de maternité
- **si l'enfant est reconnu après l'âge d'un an** : déclaration conjointe d'exercice de l'autorité parentale souscrite auprès du tribunal de grande instance au décision du juge aux affaires familiales

☑ Déclaration de non-polygamie lorsque le demandeur, marié, est ressortissant d'un Etat dont la loi autorise la polygamie

☑ Deux enveloppes libellées aux nom et adresse du demandeur affranchies au tarif en vigueur pour l'envoi d'une lettre de moins de 20 grammes

Les agents du bureau des nationalités vous accueillent sans interruption du lundi au vendredi de 8H30 à 16H30 (vendredi : 15H30) pour vous aider à constituer votre dossier et vous proposer un rendez-vous.

Les étrangers domiciliés dans l'arrondissement de Douai doivent se rendre à la sous-préfecture de Douai.

PREFECTURE DU VAL DE MARNE
SOUS-PREFECTURE DE L HAY LES ROSES

BUREAU DES ETRANGERS
[redacted]

L'Haÿ-les-Roses, le - 8 JUIN 2010

Monsieur, Madame, [redacted]

Vous avez sollicité la délivrance d'une carte de séjour temporaire au titre de l'article L. 313-11-6° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (parent d'enfant français).

Afin de compléter votre demande et de justifier de façon probante que vous contribuez effectivement à l'entretien et à l'éducation de votre enfant de nationalité française, dans les conditions prévues à l'article 371-2 du code civil, je vous invite donc à m'envoyer accompagné de la présente lettre dans les meilleurs délais, tout justificatif démontrant que vous contribuez effectivement à l'entretien et à l'éducation de votre enfant :

- Attestation de la mère/du père de l'enfant attestant sur l'honneur de votre participation à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, copie de sa pièce d'identité.
- Copies des dernières visites et vaccinations mentionnés sur le carnet de santé
- Dernier certificat de scolarité daté de moins d'un mois
- X Attestation récente de la crèche ou de la PMI mentionnant que vous occupez régulièrement de l'enfant
- X Virements bancaires ou tous documents attestant de votre contribution effective à l'entretien de votre enfant
- Autre : tous documents attestant de votre présence à l'adresse indiquée

Je vous prie d'agréer, Monsieur, Madame, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Pour le sous-préfet,
Le chef de bureau,

E. BAILLY MAITRE

Mise à jour le 24 novembre 2009

PRÉFECTURE DE LA RÉGION GUYANE

DIRECTION DE LA REGLEMENTATION, DE LA CITOYENNETE ET DE L'IMMIGRATION

Bureau de la Nationalité et de l'immigration

CARTE DE SEJOUR TEMPORAIRE *PARENT D'ENFANT FRANÇAIS MINEUR*
Article L. 313-11 6° du CESEDA

Pièces à fournir en original et en photocopie :
La présence de l'enfant est obligatoire le jour du dépôt de la demande de titre de séjour :

Le demandeur :

- Passeport (ou tout document justifiant de l'identité et de la nationalité) ;
- Extrait d'acte de naissance original et traduit en français ; Pour les ressortissants haïtiens, **acte de naissance délivré par les Archives Nationales d'Haïti (première déclaration faite dès la naissance) ET extrait d'archives correspondant à cet acte ;**
- 4 photographies d'identité récentes, de face, tête nue ;
- Justificatif de domicile **de moins de trois mois** (*exemples* : EDF, eau, téléphone (fixe), loyer…) ; si vous êtes hébergé : justificatif au nom de l'hébergeant + copie de sa pièce d'identité ou de son titre de séjour + attestation d'hébergement.

L'enfant :

- **Certificat de Nationalité Française (à faire établir au tribunal d'instance)**
  OU
  Carte Nationale d'Identité ;
- **Preuves de la contribution effective du parent étranger (mère ou père) à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis la naissance ou depuis au moins un an (attestation sur l'honneur…),**
- Justificatifs de sa présence en France (*exemples* : certificats de scolarité, carnet de santé, certificat de travail…) ;
- Copie intégrale de l'acte de naissance.

Autres pièces à fournir :

- Pour les ressortissants d'Etats où la polygamie est légale (*Afghanistan, Algérie, Angola, Arabie Saoudite, Bahreïn, Bangladesh, Bénin, Birmanie, Brunei, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Djibouti, Egypte, Emirats Arabes Unis, Gabon, Gambie, Guinée Equatoriale, Indonésie, Irak, Iran, Jordanie, Kenya, Koweït, Laos, Lesotho, Liban, Libéria, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Nigéria, Oman, Ouganda, Pakistan, Qatar, Sénégal, Somalie, Soudan, Sri Lanka, Swaziland, Syrie, Tanzanie, Tchad, Togo*) : attestation sur l'honneur de ne pas vivre en France en situation de polygamie.
- **Enveloppe blanche à fenêtre de dimension 110x220 non timbrée à 0.54€ ;**

✧✧✧✧✧✧✧✧✧✧✧✧

Pièces à fournir lors du RENOUVELLEMENT :

- Photocopie du titre de séjour ;
- Justificatif de domicile **de moins de trois mois** (*exemples* : EDF, eau, téléphone (fixe), loyer…) ; si vous êtes hébergé : justificatif au nom de l'hébergeant + copie de sa pièce d'identité ou de son titre de séjour + attestation d'hébergement ;
- Justificatifs de présence en France de l'enfant (carnet de santé, certificat de scolarité…) ;
- Timbre ANAEM (ex OMI) à 55 € ;
- 3 photographies d'identité récentes, de face, tête nue ;
- **Enveloppe blanche à fenêtre de dimension 110x220 non timbrée à 0.54€ ;**
- **Preuves de la contribution effective du parent étranger à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis la naissance ou depuis au moins un an (attestation de paiement de la CAF, lettre de l'établissement scolaire – paiement cantine, sortie école, participation réunion parents/élève…)**

✧✧✧✧✧✧✧✧✧✧✧✧

> MOTIVATION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES : DES REFUS PAS TOUJOURS EXPLICITES

LOI DU 11 JUILLET 1979 RELATIVE À LA MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS ET À L'AMÉLIORATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC, *article 3 :*

« La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. »

CHARTE MARIANNE, *engagement n°2*

« Un accueil attentif et courtois :

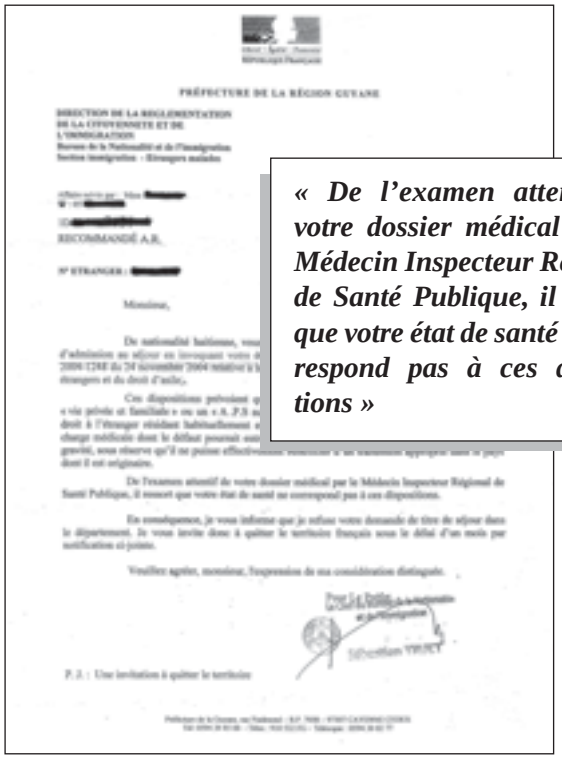
- *Nous vous expliquons le motif de nos décisions de refus prises dans le cadre réglementaire, sauf lorsque les textes en disposent autrement. »*

CHARTE MARIANNE, *engagement n°3*

« Une réponse compréhensible à vos demandes dans le délai annoncé :

- *Nous sommes attentifs à la lisibilité et à la clarté de nos courriers et de nos formulaires. »*

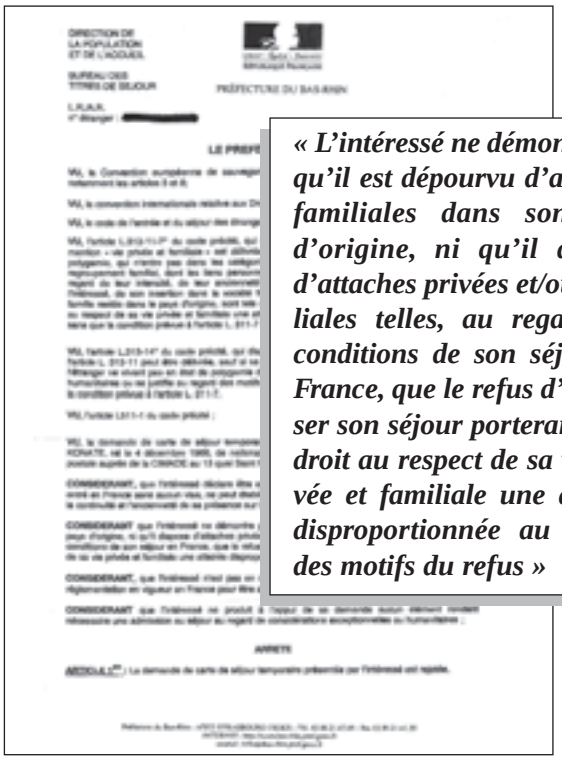
Lorsque l'administration notifie un refus sur un dossier, il est légitime qu'elle explique à l'intéressé pourquoi elle décide de ne pas faire droit à sa demande.
Et cela, d'autant plus au regard de la longueur des délais d'instruction des dossiers, du nombre important de pièces justificatives exigées, des enquêtes et vérifications qui sont effectuées et surtout de l'enjeu crucial de la décision de la préfecture pour les étrangers.
C'est sur la situation individuelle des personnes que la motivation des décisions est parfois insuffisante et fait place à des considérations générales, stéréotypées et non circonstanciées : *« vous ne répondez pas aux critères », « vous ne remplissez pas les conditions », « vous ne justifiez pas d'une vie privée et familiale stable en France »,*


PRÉFECTURE DE LA RÉGION GUYANE

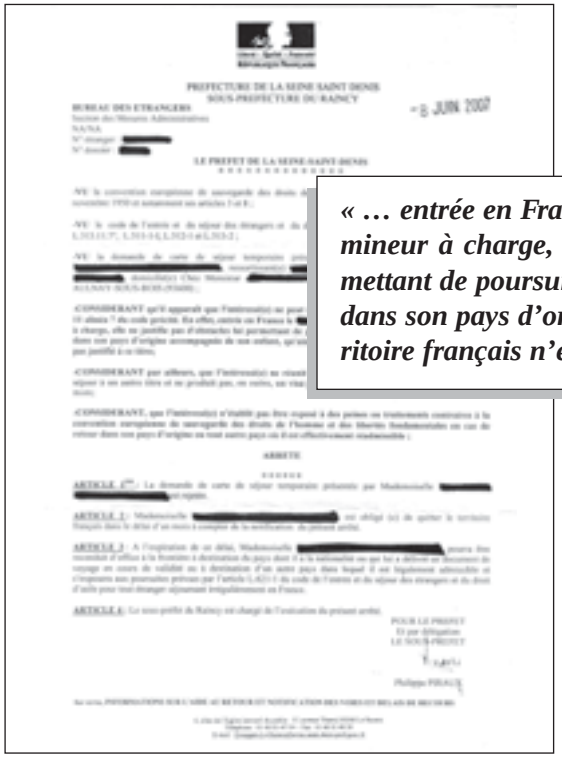
« De l'examen attentif de votre dossier médical par le Médecin Inspecteur Régional de Santé Publique, il ressort que votre état de santé ne correspond pas à ces dispositions »

PRÉFECTURE DES HAUTS-DE-SEINE

« Vous conservez des attaches familiales dans votre pays »


PRÉFECTURE DU BAS-RHIN

« L'intéressé ne démontre pas qu'il est dépourvu d'attaches familiales dans son pays d'origine, ni qu'il dispose d'attaches privées et/ou familiales telles, au regard des conditions de son séjour en France, que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus »



PREFECTURE DE LA SEINE SAINT DENIS
SOUS-PREFECTURE DU RAINCY

- 8 JUIN 2007

LE PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS

ARRETE

ARTICLE 1er : La demande de carte de séjour temporaire présentée par Mademoiselle [redacted] est rejetée.

ARTICLE 2 : Mademoiselle [redacted] est obligé(e) de quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

ARTICLE 3 : A l'expiration de ce délai, Mademoiselle [redacted] pourra être reconduit(e) d'office à la frontière à destination du pays dont il a la nationalité ou qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ou à destination d'un autre pays dans lequel il est légalement admissible et s'engagera aux poursuites prévues par l'article L.621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour tout étranger séjournant irrégulièrement en France.

ARTICLE 4 : Le sous-préfet de Raincy est chargé de l'exécution du présent arrêté.

POUR LE PREFET
Et par délégation
LE SOUS-PREFET

Philippe PRALY

> ***« … entrée en France en 1994, célibataire avec un enfant mineur à charge, elle ne justifie pas d'obstacles lui permettant de poursuivre une vie privée et familiale normale dans son pays d'origine, qu'ainsi son maintien sur le territoire français n'est pas justifié à ce titre »***

Par son laconisme, cette décision ne permet absolument pas d'appréhender la situation de l'intéressée. Pourtant, la prise en compte des éléments de sa situation personnelle aurait pu permettre sa régularisation. C'est en tout cas ce que le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé en prononçant l'annulation de la décision de la préfecture sur la base de l'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale de la requérante.

« il n'est pas établit que monsieur ne pourrait pas reconstituer sa cellule familiale dans son pays d'origine ».
Ce type de réponse ne permet pas de vérifier si le dossier a été examiné de manière approfondie ni si tous les éléments de la situation personnelle du demandeur ont bien été pris en compte, ce qui génère colère et incompréhension.
Certaines préfectures ne prennent même pas la peine de répondre aux demandes et se contentent d'attendre que le dossier soit implicitement rejeté au bout de quatre mois de silence. A la préfecture de **Nantes** par exemple, l'absence de réponse est une pratique récurrente, ce qui ne l'empêche pas, lorsque les personnes se présentent pour redéposer une nouvelle demande de titre de séjour, de refuser de l'enregistrer au motif qu'une autre est toujours en cours d'instruction, même si celle-ci date de plusieurs années.
Un traitement plus égalitaire des situations est impossible à mettre en œuvre tant que chaque service préfectoral, voire chaque agent, aura la possibilité de définir par lui-même des éléments aussi primordiaux que la liste des justificatifs permettant de vérifier si un étranger remplit les conditions pour être régularisé. De même, rien ne permettra de vérifier que les décisions prises sont justes tant que les préfectures seront libres de fournir des motivations aussi sommaires.

LA CIMADE PROPOSE

➲ l'élaboration d'une liste nationale des pièces justificatives à fournir, pour chaque type de demande ;

➲ des informations sur l'ensemble des situations qui ouvrent droit au séjour, disponibles au guichet, par téléphone, sur le site internet des préfectures ou sous forme de dépliants et notices explicatives : par exemple, diffusion d'un guide sur le modèle du « livret d'accueil du demandeur d'asile » ;

➲ des informations sur les procédures à suivre, disponibles au guichet, par téléphone, sur le site internet des préfectures ou sous forme de dépliants et notices explicatives ;

➲ lorsque les procédures font intervenir plusieurs administrations ou services, la définition précise du rôle de chaque acteur et de l'articulation de l'ensemble ;

➲ une information des demandeurs sur les délais d'instruction de leur demande ;

➲ la possibilité d'obtenir des informations sur l'état d'avancement des dossiers au guichet, par téléphone, par internet ou par mail afin d'éviter les déplacements multiples : par exemple possibilité de suivre via internet l'état d'instruction du dossier sur le modèle du service « sagace » utilisé dans les tribunaux administratifs ;

➲ la systématisation des guichets de « pré-accueil » pour l'obtention de renseignements ;

➲ la possibilité de faire appel à des traducteurs ;

➲ l'amélioration de la motivation des décisions permettant à l'usager une meilleure compréhension et au juge un contrôle plus poussé de la légalité des motifs de refus.

L'instruction des dossiers

C'est en matière d'instruction des dossiers que le pouvoir de l'administration se ressent le plus. Les étrangers dépendent largement de la bonne volonté des agents qui, parfois, refusent d'enregistrer leur demande sans raison explicite. C'est l'accès à la procédure qui leur est alors refusé. Pour ceux qui parviennent à déposer leur dossier, c'est le délai de traitement qui devient crucial. D'autant plus lorsque les préfectures ne leur délivrent aucun document attestant des démarches entreprises. Mais c'est surtout par la multiplication des interpellations au guichet que l'on mesure le mieux l'impunité dont jouit cette administration et ses agents, couverts par une hiérarchie obsédée par des objectifs chiffrés.

> LES « REFUS GUICHET »

Le refus oral d'enregistrement d'une demande de titre de séjour au guichet des préfectures est une pratique illégale qui consiste à ne pas prendre en compte la demande de l'intéressé alors qu'il s'est déplacé personnellement pour la déposer. Les motifs du refus sont nombreux : « *Vous n'avez pas les documents nécessaires* », « *Votre demande est irrecevable* », « *Votre demande n'a, de toute façon, aucune chance d'aboutir* », etc.
Parfois, ces « refus guichet » sont dus à une méconnaissance des textes ou des procédures, incitant un agent à exiger des pièces ou des conditions qui ne sont pas prévues par la législation et à refuser d'enregistrer la demande tant que ces exigences, abusives ou illégales, ne sont pas satisfaites.

« A la préfecture, on a essayé de m'empêcher de faire la demande : ils ont exigé mon passeport alors que je venais de m'enfuir de mon pays. Je me suis fait engueuler, on m'a intimidé et tutoyé. Je refusais de partir alors ils ont fini par me donner le formulaire de l'OFPRA. Ils m'ont balancé le papier à remplir avec mépris ».

Demandeur d'asile,
préfecture de Toulouse

« L'autre jour j'accompagne une jeune fille pour faire une demande de carte « vie privée et familiale » en tant que jeune majeure. Le guichetier du bureau Truffaut me regarde et me dit « vous écrivez. » Je lui réponds qu'une première demande ne se fait pas par courrier. J'en étais sûre parce que quelques mois plus tôt à la demande de l'agent de la rue Truffaut j'avais envoyé le dossier par la poste. On me l'avait ensuite reproché et la préfecture avait refusé d'enregistrer la demande. Donc je lui dis « monsieur, je suis désolée, je vous demande de regarder tout ce dossier et de nous donner une convocation pour la Cité. » Il continue à me dire « Ça se fait par écrit. » Le ton monte un petit peu. Je lui dis « monsieur, je ne suis pas d'accord, c'est un refus guichet, je vais me plaindre. » Il me dit « Oui, j'ai même un registre où vous pouvez écrire votre plainte. » Il nous le donne et j'écris. Je lui dis que j'aimerais mieux avoir son nom. Evidemment il ne répond pas. J'avais deux témoins donc on va écrire et raconter qu'on a eu un refus guichet pour essayer d'avoir une convocation. Mais je ne sais pas ce que ça va donner. Le problème c'est que le temps passe et que maintenant la petite a plus de dix-huit ans ».

Intervenante de la Cimade,
Paris

Monsieur V., centrafricain arrive en France en 2001, où il est hébergé en région parisienne. Il dépose une demande d'asile à l'OFPRA qui est rejetée. Disposant d'éléments nouveaux quant aux risques de persécutions dans son pays d'origine, monsieur V. tente de redéposer une demande d'asile, comme le lui autorise la loi. Ayant déménagé en Haute Garonne où il a fondé une famille, il s'adresse à la préfecture de Toulouse en 2007. A quatre reprises il tente sans succès de déposer sa demande de réexamen. A chaque fois on refuse d'enregistrer sa demande : *« Retournez à Créteil, vous avez fait votre demande là-bas. »* Au cinquième déplacement, monsieur V. est accompagné d'une intervenante de la Cimade qui se heurte au même refus *« Il m'emmerde, je ne lui donnerai pas de dossier, il n'a qu'à retourner à Créteil. Qu'est-ce qu'il est venu faire à Toulouse ? »* Nouvelle tentative un mois plus tard après avoir essayé en vain d'obtenir une réponse de l'OFPRA. L'agent soupire et affirme avoir trop de dossiers à traiter. Devant l'insistance de l'accompagnatrice qui demande à voir la responsable de service, l'agent passe un coup de téléphone. Avec un sourire narquois il finit par remettre le formulaire : *« Vous avez gagné ».*

© Billie Bernard

Monsieur S., ressortissant roumain marié avec une française, se présente en 2007 au guichet de la préfecture de Clermont-Ferrand pour solliciter une carte de séjour en tant que salarié. Il présente à cet effet un contrat de travail. La préfecture refuse alors d'enregistrer sa demande. Quelques mois plus tard, monsieur S. se présente à nouveau au guichet de la préfecture muni de son acte de mariage et sollicite cette fois un titre de séjour en tant que conjoint d'une ressortissante française. En décembre 2007 il reçoit une réponse de la préfecture. Sans faire allusion à sa situation de conjoint de française qui devrait pourtant lui permettre de bénéficier d'un titre de séjour, la préfecture l'informe qu'elle n'est pas en mesure de lui délivrer un titre de séjour et conclut en ces termes : « il vous appartiendra de solliciter une carte de séjour dès lors que vous serez muni d'un contrat de travail. » C'est pourtant muni d'un contrat de travail qu'il s'était présenté quelques mois plus tôt à la préfecture qui avait refusé d'enregistrer sa demande.

Monsieur M. et madame V. se sont mariés en novembre 2007, après avoir vécu ensemble pendant un an. Madame V. étant française, monsieur M. peut obtenir une carte de séjour temporaire s'il présente un visa de long séjour. Depuis la loi du 24 juillet 2006, afin d'éviter un retour dans le pays d'origine, ce visa peut être demandé à la préfecture lorsque l'intéressé est entré régulièrement en France, qu'il s'y est marié et qu'il justifie de six mois de vie commune avec son conjoint. Monsieur M. et son épouse se présentent donc à la préfecture de Nanterre pour déposer leur demande de visa de long séjour. L'agent refuse d'enregistrer leur demande et les informe qu'ils feraient mieux de ne pas insister. Le couple ne pouvant envisager le retour de monsieur M. dans son pays d'origine, ils retournent à la préfecture pour tenter de nouveau de déposer leur dossier mais se heurtent au même refus. Il faudra qu'ils soient accompagnés d'une intervenante de la Cimade pour parvenir, au troisième déplacement, à obtenir un rendez-vous pour déposer leur dossier. Sans cet appui, monsieur M. aurait été contraint de rentrer dans son pays pour une période indéterminée, jusqu'à l'obtention d'un visa de long séjour.

« Nous avons été reçus au guichet mais l'accueil fut froid. Le guichetier prétendait qu'il n'était pas au courant de la dernière circulaire d'application de la loi et qu'il ne pouvait me donner aucune information supplémentaire pour déposer mon dossier. Nous rentrons pourtant parfaitement dans le cadre de la loi. Le guichetier était catégorique, il ne connaissait pas cette loi et n'a même pas cherché à se renseigner. Il a mis un terme à l'entretien qui fut bref. Nous avons dû repartir sans pouvoir engager la procédure que nous étions venus déposer ».

Capverdienne, conjointe de Français,
préfecture de Marseille

Dans d'autres cas, les agents pensent bien faire en refusant d'enregistrer une demande au motif que cela exposerait l'intéressé à un refus certain. Si cela peut partir d'une bonne intention, ces pratiques constituent néanmoins un abus de pouvoir et privent l'intéressé d'un examen de sa situation qui pourrait potentiellement déboucher sur sa régularisation. D'une part, il est souvent difficile de mesurer les chances de régularisation d'une personne sur la base des seules informations qui sont données au guichet (la brièveté des entretiens ne permet pas toujours d'appréhender la globalité de la situation juridique de la personne). D'autre part, lorsque l'agent estime les chances de régularisation faibles ou inexistantes, c'est sans compter le pouvoir de régularisation discrétionnaire du préfet. Celui-ci peut en effet décider de délivrer à titre exceptionnel ou humanitaire un titre de séjour à une personne qui ne remplit pas les critères définis par la loi.
Cette possibilité de régularisation a été rappelée par le Conseil d'Etat dans un avis du 22 août 1996 : « *l'autorité administrative a le pouvoir d'y procéder* [à la régularisation]*, sauf lorsque les textes le lui interdisent expressément […] Ainsi cette autorité peut prendre à titre exceptionnel, et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, une mesure gracieuse favorable à l'intéressé, justifiée par la situation particulière dans laquelle le demandeur établirait qu'il se trouve*. » Ce pouvoir de régularisation discrétionnaire a du reste été « officialisé » par la création en 2006 de l'admission exceptionnelle au séjour sur critères humanitaires.

> DES DOSSIERS ÉGARÉS, DES PIÈCES INTROUVABLES

Il arrive que des dossiers entiers soient égarés ou que des pièces mal classées disparaissent dans le magma administratif. Ces évènements sont particulièrement douloureux pour les demandeurs car les pièces fournies sont souvent difficiles à obtenir et parfois impossibles à remplacer. Certains justificatifs doivent être demandés au pays d'origine, obligeant les intéressés à solliciter leurs proches restés au pays –lorsqu'ils en ont- pour faire les démarches à leur place. D'autres ont été obtenus après d'âpres négociations parce que l'interlocuteur ne comprenait pas l'utilité de fournir telle pièce ou ne souhaitait pas apparaître dans une procédure administrative liée à un étranger sans-papier.

« Il y a parfois des pertes de papiers. Un monsieur nous a expliqué qu'il avait déposé un certificat médical pour sa belle-mère. La même employée le lui re-réclame le lendemain. Tout en râlant, elle a quand même fini par reconnaître l'avoir reçu la veille mais ne l'a pas retrouvé. Cette personne a dû obtenir un nouveau rendez-vous à l'hôpital, retourner chez son médecin, lui

redemander de rédiger un certificat médical et a dû se re-déplacer pour le déposer ! ».

Intervenante de la Cimade, Yvelines

« Nous avions un rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour d'une femme qui est en France depuis dix ans et qui a perdu tous ses papiers dans l'incendie de l'Hôtel Paris-Opéra. Comme elle avait déjà fait des demandes en 1997 et 1998, il y avait déjà un dossier à la préfecture. La personne au guichet n'avait pas regardé le dossier et elle nous renvoyait dans la salle en nous disant « on va vous rappeler », et ce pendant deux heures. Puis elle nous a fait revenir à son guichet et elle nous a dit « écoutez, on ne peut rien faire, parce que nous n'avons pas retrouvé le dossier constitué antérieurement. On ne sait pas où il est. Je vous donne un titre de trois mois et vous revenez dans trois mois. » La femme était effondrée, elle savait qu'elle ne pourrait pas constituer un nouveau dossier parce que tout avait brûlé. J'ai donc demandé fermement à voir un responsable. Nous leur avons tellement mis la pression qu'ils ont finit par retrouver le dossier, et la femme a finalement réussi à obtenir une carte d'un an ».

Intervenante de la Cimade, Hauts-de-Seine

En plus de la perte de temps considérable que cela génère pour tous et du retard dans l'instruction du dossier qui en découle, ces dysfonctionnements provoquent un ressentiment important chez les étrangers. Il leur apparaît que l'administration ne fait aucun cas de leur dossier alors qu'eux y placent tous leurs espoirs. Le manque de considération et de respect est d'autant plus fortement ressenti que, dans les préfectures où ce type de problème est régulier, les agents ont tendance à le banaliser soit pour minimiser leur responsabilité et la gravité du préjudice, soit parce qu'ils n'ont tout simplement pas de temps à accorder à ces problèmes.

« J'ai déposé un dossier de renouvellement de titre de séjour au commissariat de police de Sainte-Geneviève-des-Bois. J'attendais un récépissé mais au bout de trois mois, il n'y avait toujours pas de réponse. Je finis par appeler et parler avec le commissariat qui me dit qu'ils ne s'occupent plus des dossiers et qu'il faut aller à la sous-préfecture de Palaiseau. J'appelle la sous-préfecture de Palaiseau, on me dit que c'est normal, que je dois encore attendre. J'insiste en disant que ma demande date de février 2007. Au mois de juillet, je n'avais toujours rien, pas de récépissé. J'ai perdu mon emploi mais j'ai pu continuer mes études, difficilement, mais j'ai pu le faire. J'insiste encore et on me crie dessus « c'est la procédure qui est longue ! On a beaucoup de demandes ! On ne peut pas répondre comme ça à tout le monde ! Il faut vous déplacer. » Je me suis déplacée à la sous-préfecture de Palaiseau. Ils ont cherché mon dossier et ils

© Billie Bernard

m'ont dit « Mademoiselle, nous n'avons pas votre dossier. » L'agent m'a dit « écoutez, ça n'est pas normal, je vous donne un numéro, vous allez passer voir mon collègue. » Le collègue en question appelle la préfecture d'Evry : mon dossier a bien été égaré lors du déménagement. Je leur ai dit « ça n'est pas une vieille chaussette qu'on égare comme ça ! » Pour eux, c'est normal, c'est quelque chose qui arrive, il ne faut pas s'alarmer. J'ai dû redéposer un dossier sachant que nous étions au mois de juillet, chose qui n'est pas du tout facile à faire. Imaginez toutes les pièces à fournir alors l'année scolaire était finie ! »

Etudiante, Essonne

« Après une attente d'une heure et quart, dans une ambiance électrique où un agent a apostrophé à plusieurs reprises des étrangers sur un ton désagréable, nous avons été reçus au guichet. Notre demande portait sur la situation d'un étranger dont le dossier avait été envoyé environ quatre mois auparavant et dont nous étions sans nouvelles. Le dossier avait été envoyé avec accusé de réception, mais le guichetier nous a appris qu'il avait été égaré. Et cela, sans un mot d'excuses, sur le ton de "ben, c'est comme ça!", "vous n'avez qu'à en faire un autre!". L'entretien a duré quelques minutes, seulement le temps de la vérification, puis nous avons été congédiés... Un dossier avec promesse d'embauche et quantité d'autres pièces ça n'est quand même pas facile à monter ! ».

Intervenant de la Cimade, Caen

En cas de perte du dossier, il est rare que l'administration arrive à réparer le préjudice causé. Lorsque le dossier est reconstitué, souvent aucun traitement prioritaire n'est concédé et la procédure repart à zéro. Il arrive même que la durée d'instruction du nouveau dossier soit plus longue que celle d'un dossier classique. Sur ce point comme de manière plus globale, le moindre élément faisant « sortir le dossier des clous » peut enrayer la machine.

« Comme nous n'avions pas de nouvelles du dossier, j'ai appelé la préfecture. Ça a duré un bon moment et ils m'ont enfin dit « madame, votre dossier a bien été déposé, mais nous ne le retrouvons pas, il vaudrait mieux que vous le refassiez. » Nous avons refait un dossier avec toutes les photocopies etc… Monsieur y est allé et le guichetier lui a dit « vous le déposez et au lieu de mettre 4 mois pour vous convoquer on vous convoquera au mois de septembre ou octobre. » Tu parles ! Il a finalement été convoqué en janvier, six mois après, c'est-à-dire quatorze mois après sa première demande ! ».

Intervenante de la Cimade, Paris

> LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS

En règle générale, l'administration dispose d'un délai légal de deux mois pour répondre à une demande. Passé ce délai, l'absence de réponse de l'administration équivaut, selon les cas, soit à un refus implicite soit à un accord implicite.

CHARTE MARIANNE, *engagement n°3*
« Une réponse compréhensible à vos demandes dans le délai annoncé :
• Dans un délai maximal de deux mois, nous apportons à vos courriers postaux :
- soit une réponse définitive
- soit un accusé de réception indiquant dans quel délai vous sera donnée une réponse, ainsi que le nom de la personne chargée du dossier. »

Les délais, de la théorie à la pratique

En matière de droit des étrangers, l'absence de réponse s'assimile toujours à un refus implicite. De plus, par exception, le délai de réponse de l'administration est fixé à quatre mois en raison de la complexité de la matière.
Ainsi, en théorie, si l'administration ne répond pas dans ce délai de quatre mois, la demande doit être considérée comme rejetée. En pratique, toutefois, de nombreuses préfectures sont incapables de tenir ces délais. L'absence de réponse ne doit donc pas toujours s'analyser comme un rejet de la demande mais souvent comme un retard dans le traitement du dossier.
Il existe deux catégories de préfectures. Les moins nombreuses sont celles qui dépassent systématiquement le délai légal de quatre mois en raison d'un manque de moyens structurel. Pour les autres, la majorité, on note une variabilité très importante. Si elles respectent globalement le délai légal, on s'aperçoit qu'il peut doubler voire tripler pour des raisons difficiles à appréhender pour un observateur extérieur.
Bien souvent il semble que ce soit la complexité du dossier qui détermine la durée de l'instruction dans la mesure où il devra passer entre les mains de plusieurs intervenants avant qu'une décision puisse être prononcée.
Dans certains cas, c'est la catégorie juridique à laquelle appartient le demandeur qui détermine si son dossier doit être traité avant les autres ou avec davantage de diligence : dans un département ce sont les dossiers de jeunes majeurs scolarisés qui sont prioritaires, tandis que dans un autre ce sont les parents d'enfant français. Enfin, dans certaines préfectures il semble que ce soit la nature de la réponse qui influence la durée de l'instruction. Certaines préfectures prononcent des refus expéditifs et mettent davantage de temps pour les accords. D'autres à l'inverse se prononcent rapidement en cas d'accord mais font traîner les refus.

PREFECTURE DU VAL DE MARNE
SOUS-PREFECTURE DE L'HAY LES ROSES

BUREAU DES ETRANGERS

ATTESTATION DE DEPOT D'UN DOSSIER DE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR
« VIE PRIVEE ET FAMILIALE »
(articles L 313-11 alinéa 3 4 6 7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers)

Mademoiselle, Madame, Monsieur
Né(e) le à nationalité
Adresse
Dossier N° N° AGDREF

Vous avez déposé le 29 MAI 2006 à la sous-préfecture un dossier de demande de titre de séjour « vie privée et familiale ».

Ce document atteste du dépôt de votre demande et ne signifie en aucun cas l'acceptation de votre demande et ne vaut pas titre de séjour

Votre dossier est complet : vous recevrez dans les quatre mois une convocation pour connaître la suite réservée à votre demande.
Dans le cas contraire, vous devez vous présenter au service des étrangers, avec un justificatif de domicile récent daté de moins de 3 mois, une attestation d'hébergement de moins d'un mois ainsi que la pièce d'identité de l'hébergeant.
Vous n'avez pas remis l'ensemble des pièces dont la liste vous a été fournie.
Veuillez vous présenter le au guichet « accueil » de la sous-préfecture pour compléter votre dossier, munie(e) des pièces suivantes :
- CNI
- Attestation
- Justificatif
- Justificatif
- Justificatif

A défaut, votre demande ne pourra être instruite ou ne pourra aboutir qu'à une décision de rejet.

Fait à L'Haÿ-les-Roses, le 29 SEP 2006 — Pour le Sous-Préfet, Le chef de bureau
Fait à L'Haÿ-les-Roses, le 27 DEC 2006 — Pour le Sous-Préfet, Le chef de bureau
Fait à L'Haÿ-les-Roses, le 24 AVR 2007 — Pour le Sous-Préfet, Le chef de bureau

SOUS-PREFECTURE DE L'HAY-LES-ROSES 23 AOUT 2007 23 DEC 2007

Après plusieurs demandes de pièces complémentaires, la préfecture estime le 21 juillet 2006 que le dossier de madame X. est complet.
Pourtant, ce n'est qu'en décembre 2007, après quatre prorogations de son attestation de dépôt de dossier (période pendant laquelle la sous-préfecture a demandé une enquête), que l'intéressée obtient un récépissé. Sa carte de séjour temporaire lui est délivrée en février 2008, presque deux ans après le début des démarches.

pendant plusieurs années. Leur vie est alors mise entre parenthèses, suspendue à la décision de la préfecture de leur accorder ou non le droit de vivre en France.

Monsieur M. est présent en France depuis plus de vingt ans. Il vit depuis cinq ans avec Mlle O. qui dispose d'un titre de séjour. De leur union est née une petite fille. En avril 2006, monsieur M. dépose une demande de titre de séjour à la préfecture de Nantes fondée sur l'ancienneté de son séjour en France et ses attaches familiales en France. N'ayant pas de nouvelles de son dossier, un intervenant de la Cimade contacte la préfecture en mars 2007 qui l'informe qu'elle est en attente du transfert de son dossier par la préfecture de Lille. La demande de transfert n'a été faite par la préfecture de Nantes qu'en novembre 2006, soit sept mois après que monsieur M. ait déposé sa demande à Nantes. Quatre mois après cette demande, le dossier n'a toujours pas été transféré. Quelques mois plus tard, il semble que le dossier de monsieur M. soit enfin arrivé mais on lui explique cette fois que son dossier ne peut pas être traité car, la législation ayant changé entre temps, la préfecture attend une circulaire d'application de la nouvelle loi.
Suite à l'intervention de la mairie de Nantes, monsieur M. sera finalement convoqué en janvier 2008 pour que son dossier soit examiné. Là, le dossier est jugé incomplet car il manque des justificatifs de domicile pour l'année 2007. La préfecture aurait pourtant pu le vérifier et lui demander d'apporter ces documents lorsqu'elle l'a convoqué : comment monsieur M. qui a déposé sa demande en 2006 aurait-il pu fournir des justificatifs de 2007 ? Il obtient donc un nouveau rendez-vous en février 2008 pour déposer les justificatifs de domicile.
L'examen de son dossier peut alors commencer...

Monsieur B. est en France depuis vingt-sept ans, il est marié avec une ressortissante française et est père de deux enfants de treize et quatorze ans.
Il a perdu sa carte de résident en novembre 2006 et depuis cette date n'a que des récépissés. Chaque fois qu'il se présente à la préfecture des Bouches du Rhône un agent lui indique qu'une enquête est en cours.
Monsieur B. est gérant d'un restaurant : *« Tous les trois mois je perds une journée de travail. Est-ce normal d'attendre plus de deux ans pour avoir un duplicata de ma carte ? Je vais voir un avocat ».*

En janvier 2005, monsieur S. a déposé une demande de titre de séjour motivée par sa présence en France depuis plus de dix ans. Une attestation de dépôt de dossier lui a alors été délivrée. Depuis cette date, il n'a aucune réponse. Lorsqu'il s'est présenté au guichet de la préfecture d'Evry pour la première fois, l'agent lui a expliqué que les dossiers de ce type avaient un retard d'instruction de trois ans. En novembre 2006, un courrier de relance de la Cimade est resté sans réponse et la dernière fois qu'il est allé se renseigner au guichet, on lui a parlé d'une « décision en attente », sans plus de détails.
Après plus de trois ans d'attente, monsieur S. n'arrive toujours pas à obtenir une information claire et précise sur l'état d'avancement de son dossier.

Au-delà de l'attente et de l'incertitude, la durée excessive d'instruction des dossiers pose un problème juridique important. Dans le cas de monsieur S. (cf témoignage ci-dessus), lorsqu'il a déposé sa demande une disposition de la loi prévoyait un droit à la régularisation pour les étrangers arrivant à justifier de leur résidence habituelle en France depuis plus de dix ans. Cette mesure a été supprimée par la loi du 24 juillet 2006, qui l'a remplacé par une possibilité d'admission exceptionnelle au séjour discrétionnaire. Or, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, la préfecture doit appliquer la législation en vigueur au moment où elle étudie le dossier : « *l'autorité saisie d'une demande de titre de séjour est tenue d'appliquer les dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date à laquelle elle statue, et non à la date de la demande* » (Conseil d'Etat, n° 101857, 9 décembre 1991).
Ce principe a d'ailleurs été rappelé aux préfectures par la circulaire du 20 janvier 2004 au moment du passage de la loi « Chevènement » à la loi « Sarkozy » : « *selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, "quelle qu'ait été la réglementation applicable lors de la présentation de la demande, la légalité d'un acte administratif est subordonnée à la réalisation des conditions prescrites par les lois et règlements en vigueur à la date de la décision statuant sur cette demande". Le droit applicable est donc celui qui est en vigueur au moment où l'autorité investie du pouvoir de décision prend sa décision. Ce principe est évidemment applicable à cette loi, dans tous les cas où vous prenez une décision à la suite d'une phase d'instruction administrative préparatoire qui, par définition, n'a pas créé de droits, ni d'obligations, ni fait grief. Ainsi, les dossiers en cours d'instruction dans vos services qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision de votre part sont soumis aux dispositions de la loi nouvelle, même si la demande a été présentée sous l'empire des anciennes dispositions".*»
Dans le cas de monsieur S., la lenteur de l'administration pourrait lui porter un préjudice grave puisque, si sa demande est examinée au regard de la loi applicable aujourd'hui, cela l'empêchera de prétendre à la délivrance de plein droit d'un titre de séjour. Depuis que monsieur S. a déposé son dossier en préfecture, la loi relative à l'immigration a déjà changé deux fois. Au bout de combien de modifications législatives la préfecture d'Evry daignera-t-elle répondre ?

Délai de réponse de la préfecture à une demande de regroupement familial une fois le dossier complet déposé

En matière de regroupement familial, le préfet dispose d'un délai légal de six mois pour répondre à la demande. Durant ce délai, le dossier est donc censé avoir été examiné par l'ensemble des administrations: Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), mairie et préfecture. Ce n'est pas toujours le cas. En cas d'accord, il est alors transmis au consulat de France du pays dans lequel résident le conjoint et les enfants mineurs du demandeur. Celui-ci dispose à son tour d'un délai de deux mois pour répondre à la demande de visa. Dans les faits, si la réponse intervient parfois beaucoup plus rapidement, il arrive également que le consulat mette plusieurs mois avant de se prononcer, voire plusieurs années en cas de problème sur le dossier.
Théoriqueùent la durée totale du traitement du dossier ne devrait donc pas excéder huit mois (six mois pour l'instruction de la demande de regroupement familial et deux mois pour l'instruction de la demande de visa). Pourtant en pratique, plusieurs années peuvent s'écouler entre le moment où un étranger dépose une demande de regroupement familial et la date à laquelle sa famille le rejoint effectivement en France.

DÉPARTEMENTS DANS LESQUELS LE DOSSIER DOIT ÊTRE DÉPOSÉ À L'ANAEM	
Ain, Rhône	En moyenne six mois.
Alpes-Maritimes	Impossible de les joindre. Pas de répondeur. Toujours occupé.
Bouches-du-Rhône, Var	Si le dossier est simple, l'attente est de six à huit mois. La procédure peut durer plus longtemps s'il y a besoin d'une enquête complémentaire.
Côte-d'Or	Peut aller jusqu'à un an. Les délais peuvent varier en fonction des nationalités.
Doubs	Huit à dix mois.
Indre-et-Loire, Loire, Loiret	Environ dix mois, voire un an. Ce qui est long, c'est la délivrance du visa.
Gard, Hérault, Pyrénées-Orientales	Au moins six mois. Mais actuellement le Gard a beaucoup de retard.
Haute-Garonne	Trois à six mois pour les dossiers « normaux ». La procédure peut aller jusqu'à dix mois si le dossier est compliqué.
Gironde, Pyrénées-Atlantiques	Six mois légaux.
Ille-et-Vilaine, Nord	Quatre mois - quatre mois et demi.
Isère, Savoie, Haute-Savoie	Impossible de les joindre. Pas de répondeur.
Loire-Atlantique	Entre quatre et six mois si le dossier est simple. La procédure peut être plus longue pour les ressortissants d'Afrique de l'ouest et centrale.
Marne	Impossible de les joindre.
Meurthe-et-Moselle, Moselle	Entre six mois et un an.
Puy-de-Dôme	Normalement six mois.
Bas-Rhin, Haut-Rhin	La procédure est très longue, elle dure plus d'un an.
Paris	Impossible de les joindre. Pas de répondeur.
Eure, Seine-Maritime	En moyenne huit mois. La procédure peut durer jusqu'à plus d'un an.
Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne	Impossible de les joindre. Pas de répondeur.
Somme	Entre quatre et huit mois.
Seine Saint Denis	Répondeur.
Guyane	Entre quatre et six mois.

Sur les 60 départements interrogés, 20 seulement se conforment à la loi en respectant des délais de traitement inférieurs à 6 mois, 23 affirment avoir des délais plus importants (pouvant aller jusqu'à 18 mois ou exceptionnellement 24 mois) et 17 déclarent que les délais peuvent dépasser 6 mois lorsque le dossier est compliqué, lorsqu'une enquête est diligentée ou en cas de manque de personnel.

DÉPARTEMENTS DANS LESQUELS LE DOSSIER DOIT ÊTRE DÉPOSÉ À LA DDASS	
Guadeloupe	Normalement six mois. Si le dossier prend plus de temps, c'est parce qu'il y a un problème : il est arrivé que l'instruction d'un dossier dure deux ans.
Réunion	En moyenne, entre douze et dix-huit mois.
Ariège	En moyenne six mois. La procédure est plus longue si les gens contestent.
Aveyron	Six mois, mais la procédure peut être plus longue. Le retard peut venir des multiples acteurs de la chaîne.
Gers	La procédure de la DDASS dure environ trois mois mais cela dépend aussi des autres organismes.
Lot	Le délai est de six mois maximum. S'il n'y a pas de réponse, le dossier est rejeté.
Hautes-Pyrénées	« Relativement long ». Entre six mois et un an.
Tarn-et-Garonne	Actuellement entre trois et six mois.
Haute-Vienne	De moins de six mois jusqu'à huit mois s'il y a besoin d'une enquête complémentaire.
Oise	Six mois à un an, voire plus.
Aisne	Pas de réponse.
Pas-de-Calais	Maximum six mois.
Ardennes	Six mois en moyenne.
Aube	Impossible de les joindre.
Haute-Marne	La procédure peut aller jusqu'à huit mois, car il y a des problèmes de personnel à la préfecture.
Meuse	Six mois à un an maximum.
Vosges	Le délai légal est respecté : quatre à six mois.
Haute-Saône	Un an en moyenne. La procédure peut aller jusqu'à dix-huit mois.
Yonne	Répondeur : impossible d'avoir les informations par téléphone.
Nièvre	La procédure peut aller au-delà de six mois selon les enquêtes.
Saône-et-Loire	Pas de réponse.
Allier	Cela dépend des moments. Entre trois et six mois.
Haute-Loire	Maximum six mois en 2007.
Cantal	Entre six mois et un an. S'il y a des problèmes, le retard est causé par les consulats.
Alpes-de-Haute-Provence	Quatre à six mois. Peut être plus long si le dossier pose problème.
Haute-Corse	Entre huit et douze mois.
Hautes-Alpes	Maximum six mois. S'il y a un complément d'enquête, cela peut aller bien au delà.
Vaucluse	Six mois. S'il y a des problèmes, cela peut aller jusqu'à dix-huit mois.
Lozère	Très peu de dossiers. Moins de six mois.
Lot-et-Garonne	Six mois.
Vendée	Délai légal : six mois.
Orne	Six mois. Peut aller au delà d'un an.
Landes	Six mois. Cela peut dépasser un peu s'il y a des problèmes, mais la préfecture essaie de tenir les délais.
Manche	Six mois. Cela peut aller jusqu'à un an s'il y a des problèmes.
Jura	Le délai réglementaire est de six mois. Selon la charge de travail, la procédure peut être plus longue.
Gironde	Répondeur.
Deux-Sèvres	Ne sait pas.
Finistère	Six mois à deux ans. Les délais vont encore augmenter avec la nouvelle loi sur le regroupement familial.

Sources : Informations obtenues auprès de l'ANAEM ou des préfectures.

Un manque d'information sur les délais, générateur d'angoisse et d'engorgement des services

> **CHARTE MARIANNE,** *engagement n°3*
> *« Un accueil attentif et courtois :*
> *• Nous vous écoutons avec attention et nous efforçons de vous informer dans des termes simples et compréhensibles. »*

Dans l'immense majorité des cas, le délai d'instruction des demandes n'est pas communiqué par l'administration lors du dépôt du dossier. Il s'agit pourtant d'une information essentielle pour les demandeurs car l'incertitude quant à la durée de la procédure est particulièrement anxiogène.
Du reste, c'est souvent pour savoir combien de temps est censée durer la procédure ou pour connaître l'état d'avancement de leur dossier que les étrangers se rendent à la préfecture ou sollicitent une association. Ils veulent savoir s'il est normal qu'ils n'aient pas reçu de réponse et s'ils doivent interpréter le silence de l'administration comme le signe d'un problème dans leur dossier.
« Il faut attendre », « c'est en cours d'instruction », « on vous écrira » sont les réponses les plus courantes. Ceux qui insistent arrivent parfois à obtenir une information plus précise mais elle se révèle souvent inexacte et lorsque le délai annoncé au guichet est dépassé ceci ne fait qu'accroître encore l'inquiétude des personnes.

Durée d'instruction des dossiers : une double punition pour les demandeurs

Une fois l'instruction terminée, on a parfois la mauvaise surprise de constater que le titre de séjour d'une durée de validité d'un an est déjà presque périmé au moment de sa délivrance. En effet, certaines préfectures font démarrer le titre de séjour non pas à la date de la décision de régularisation mais à la date du début de l'instruction de la demande. Plus la durée d'instruction est longue, plus courte est la durée de validité restante du titre de séjour au moment de sa délivrance.

En octobre 2007, monsieur A. vient chercher sa carte de séjour temporaire à la préfecture de Cayenne. Valable un an, son titre de séjour devrait donc commencer en octobre 2007 et expirer en octobre 2008. Au lieu de cela, la préfecture fait démarrer le titre de séjour en janvier 2007, avec une date d'expiration en janvier 2008. Monsieur A. n'a donc profité de sa carte de séjour que pendant trois mois et un mois après l'avoir reçu il a fallu commencer les démarches pour obtenir son renouvellement.

« Six mois après avoir déposé ma demande de renouvellement de carte de séjour, au mois d'août, deux jours avant mon départ en vacances, ils me disent que c'est prêt. Donc je vais à la préfecture en croyant que ma carte serait valable toute l'année, à compter du mois d'août. Je pensais que c'était du mois d'août 2007 au mois d'août 2008. Mais non, ça n'était pas le cas. Ils l'avaient fait démarrer à partir de la date d'expiration de l'ancienne, en janvier 2007. Elle était donc valable jusqu'à janvier 2008. Il ne me restait plus que quatre mois. En tout je ne l'ai utilisée que quatre mois et j'ai dû recommencer les démarches pour le renouvellement trois mois plus tard ».
Etudiante, Essonne

© Billie Bernard

« J'ai déposé ma demande de renouvellement de titre de séjour étudiant. Ils m'ont donné des récépissés tous les trois mois et j'ai obtenu ma carte de séjour deux mois avant sa date de péremption. Pourquoi est-ce qu'ils font ça ? Une carte valable deux mois, qu'est-ce que je vais en faire ? »
Etudiant, Bouches-du-Rhône

> LA DIFFICILE COORDINATION ENTRE LES SERVICES

> **CHARTE MARIANNE,** *engagement n°1*
> *« Un accès plus facile à nos services :*
> *• Nous vous orientons vers le bon service et le bon interlocuteur. »*

L'un des éléments explicatifs quant à la durée d'instruction des dossiers est l'intervention de plusieurs services ou administrations qui doivent, chacune à leur niveau, se prononcer sur la situation.
La régularisation pour raisons médicales par exemple fait intervenir les services de la préfecture pour la gestion de la procédure administrative et les services médicaux de la DDASS pour la vérification des conditions liées à l'état de santé du demandeur et à ses possibilités d'avoir accès à des soins dans son pays d'origine.
En matière de régularisation par le travail, la préfecture, la direction départementale du travail et de l'emploi et l'ANAEM vérifient les conditions, chacune dans leur domaine.
L'examen des demandes de regroupement familial repose sur les services préfectoraux, la DDASS, l'ANAEM, la mairie et les services consulaires.

Même lorsque la coordination et la communication entre les différentes administrations sont bien organisées, la multiplication des intervenants provoque des durées d'examen des dossiers importantes. Mais en cas de dysfonctionnement, la pluralité des acteurs peut entraîner un blocage total du dossier jusqu'à ce que l'usager parvienne à faire redémarrer la machine en obligeant les différentes administrations à communiquer entre elles. Le demandeur se trouve alors parfois contraint de sortir de son rôle pour endosser celui de médiateur : c'est à lui qu'il revient de faire le lien entre les services.

Madame L., jeune ivoirienne, est mariée à un ressortissant français avec lequel elle vient d'avoir un enfant. La préfecture l'informe qu'elle doit présenter le certificat de nationalité française de son fils pour déposer sa demande de titre de séjour.
En se rendant au tribunal d'instance pour obtenir le certificat de nationalité française de l'enfant, on les informe que la greffière en chef, seule personne habilitée à délivrer ce type de document, a été mutée et qu'elle ne sera pas remplacée avant septembre... On leur annonce ensuite que pour déposer une demande de certificat de nationalité française, il faut un papier de la préfecture attestant que ce document est nécessaire dans le cadre de la demande de titre de séjour. Madame L. présente alors le dossier retiré au préalable en préfecture. La guichetière répond qu'il doit être tamponné. La Cimade explique que la préfecture ne tamponne le dossier que lorsqu'il est complet et que, comme il manque le certificat de nationalité, le dossier n'est pas complet et ne peut donc pas être tamponné. La guichetière insiste et leur demande d'aller au centre de réception des étrangers pour faire tamponner le dossier. Au centre de réception l'agent refuse de tamponner le dossier. Devant l'insistance de l'accompagnatrice il appelle le tribunal d'instance et, au bout d'une demi-heure revient avec le dossier tamponné. Madame L. et son accompagnatrice retournent au tribunal d'instance et parviennent à déposer la demande de certificat de nationalité française pour un retrait prévu en septembre, lorsqu'un greffier en chef sera nommé.
En septembre, madame L. se présente au centre de réception des étrangers munie du certificat de nationalité française de son fils. On l'informe qu'elle ne peut pas déposer son dossier sans rendez-vous. On lui fixe alors un rendez-vous pour le 4 décembre. Entre-temps son autorisation provisoire de séjour a expiré le 16 novembre, mais on ne la lui renouvelle pas : « *On verra ça le 4 décembre.* » Le jour du rendez-vous elle se présente au centre de réception qui l'informe qu'ils ne reçoivent plus les étrangers et qu'elle doit se présenter en préfecture à partir du 3 janvier 2008.
Le manque d'organisation et de coordination des services a contraint madame L., mère d'un enfant français et conjointe de français, à attendre six mois avant d'être autorisée à déposer son dossier.

« *Aminata est arrivée en France à l'âge de quinze ans, c'était il y a dix-sept ans. On a fait énormément de démarches et puis un jour la direction départementale du travail lui a accordé une autorisation de travail. On était fous de joie. On va à la préfecture la bouche en cœur avec tout le dossier sous le bras. Son récépissé arrivait à expiration donc il lui fallait un nouveau titre de séjour. On venait donc demander la carte d'un an. Et c'est là que ça a été ubuesque. On est reçu à un guichet, visiblement la jeune femme ne connaissait rien à ce dossier. En tout cas, elle ne l'avait pas ouvert. Donc elle l'ouvre, et elle recommence tout, tout le b.a.ba. Elle nous redemande tout. « Où est-ce qu'elle habite, pourquoi, comment elle travaille, et le contrat de travail. » On lui explique que le contrat de travail on l'a déjà donné donc il doit être dans le dossier. « Ah oui, mais moi, je ne l'ai pas, je ne l'ai pas dans le dossier. » Donc on lui donne une copie et elle nous dit de retourner dans la salle. Elle va voir sa chef derrière. Quand elle revient elle nous dit qu'il lui faut l'autorisation de travail. On lui dit qu'elle a dû la recevoir puisque nous on l'a reçue de la direction départementale du travail. « Ah non, nous on ne l'a pas reçu. » Alors on lui donne notre exemplaire. Elle s'en va voir sa chef puis nous dit qu'ils ne l'ont pas reçu. « Oui mais elle est là ! » « Oui, mais comme on ne l'a pas reçu, on ne peut rien faire » et elle nous refait un titre provisoire de trois mois.*

© Billie Bernard

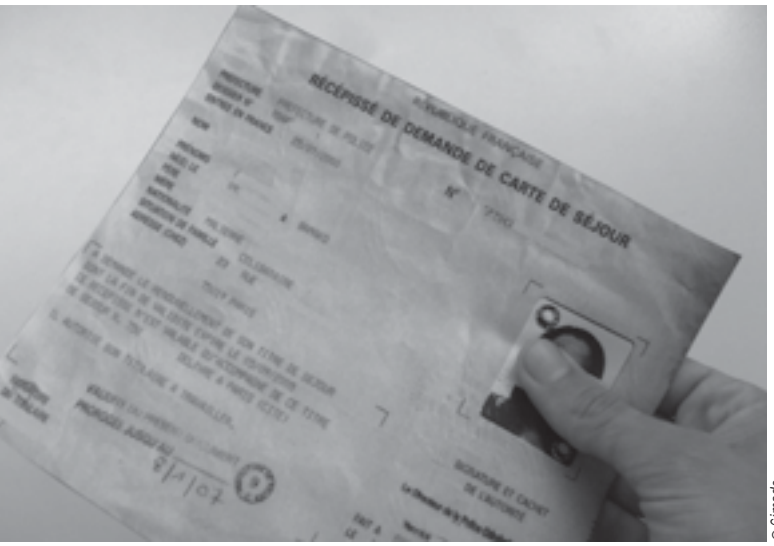
Un jour on y retourne pour prendre des nouvelles, elle nous dit qu'elle n'a toujours pas reçu l'autorisation de travail et qu'elle ne peut rien faire mais qu'on peut aller voir à la direction du travail et de l'emploi. Donc ils nous envoient nous débrouiller tous

seul avec le ministère du Travail et de l'Emploi. On y va mais évidemment on n'avait pas de rendez-vous donc on refait la queue et on explique la situation. On nous dit que si nous on a l'autorisation de travail et pas la préfecture c'est que ça doit être bloqué à l'ANAEM. Ils nous envoient dans un autre bureau et la personne qui tape sur son ordinateur voit que l'ANAEM avait classé le dossier sans suite. L'entreprise avait déménagé et ne la trouvant pas à l'adresse indiquée l'ANAEM avait considéré que l'entreprise avait fait faillite et avait classé le dossier. Ils n'en avaient informé personne et l'affaire en était restée là. Alors on a essayé de remettre en route toute la machine. Aujourd'hui, elle n'a toujours pas sa carte de séjour mais un titre de trois mois qui se termine en février.

Le pire c'est que la dame de la préfecture était vraiment très dure, très méprisante. Elle était dans son tort mais évidemment elle ne voulait pas l'admettre. Aminata s'est sentie complètement humiliée. Elle est sortie désespérée, vraiment elle a cru que de nouveau elle allait replonger. Quand elle était sans papier, elle a fait une vraie dépression, elle vivotait, en se cachant, dans une vraie clandestinité. Aujourd'hui elle a 32 ans, elle a récupéré, elle s'est reconstruite et elle reçoit ça au bout d'un an et demi de bagarre. Il a fallu que je la calme. Je pense que si je n'avais pas été là, soit elle partait en claquant la porte et c'était un dossier fichu, soit elle se mettait dans une vraie colère et ça aurait pu très mal se passer ».

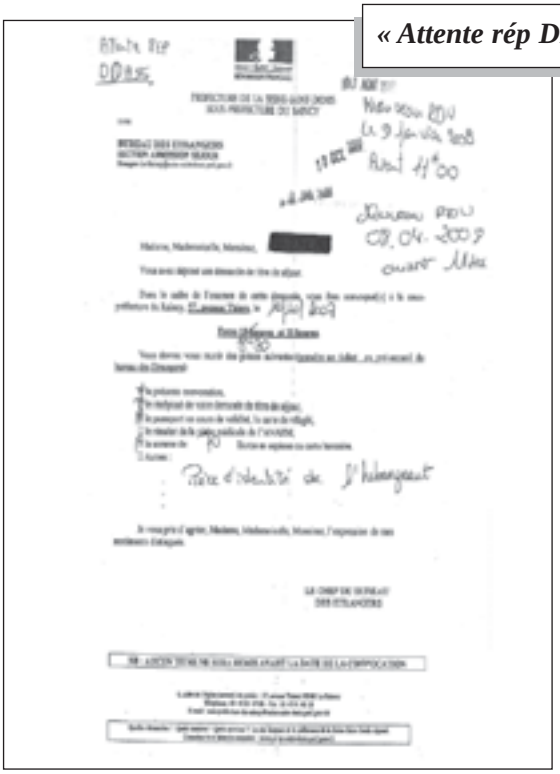
Intervenante de la Cimade, Paris

Depuis cinq ans, monsieur N. est titulaire de cartes de séjour temporaire en tant que malade. En juin 2007, il se présente à la sous-préfecture du Raincy pour faire renouveler son titre de séjour. On lui délivre un récépissé de demande de titre de séjour. Son médecin envoie immédiatement le rapport médical au médecin de la DDASS. Celui-ci doit donner un avis à la préfecture sur l'opportunité de continuer à délivrer un titre de séjour à monsieur N. Pour cela, le médecin se fonde sur l'état de santé du demandeur, sur la durée prévisible des soins et sur l'état sanitaire du pays d'origine de l'intéressé afin de savoir si celui-ci pourrait poursuivre un traitement dans son pays.



© Cimade

« Attente rép DDASS »



A expiration de son récépissé trois mois plus tard, la sous-préfecture informe monsieur N. que le médecin de la DDASS n'a pas encore rendu son avis et on lui renouvelle son récépissé. De trois mois en trois mois monsieur N. entend toujours le même discours : la sous-préfecture n'est pas responsable des délais, elle ne peut rien faire tant qu'elle n'a pas reçu l'avis du médecin de la DDASS. Une intervenante de la Cimade contacte la DDASS en février 2008 pour savoir si le rapport médical du médecin traitant de monsieur N. leur est bien parvenu. L'interlocuteur de la DDASS se montre étonné : non seulement ils ont bien reçu le rapport médical au mois de juin 2007 mais encore ils se sont déjà prononcés sur le dossier puisqu'ils ont envoyé un avis à la sous-préfecture au mois d'octobre 2007. L'intervenante de la Cimade contacte alors la sous-préfecture pour savoir pourquoi le dossier de monsieur N. n'a pas encore été traité. La sous-préfecture l'informe qu'elle attendait l'avis de la DDASS (qui a pourtant été envoyé quatre mois plus tôt) et qu'elle va maintenant pouvoir lancer la fabrication du titre de séjour.

En avril 2008, monsieur N. a obtenu le renouvellement de son titre de séjour. Il aura dû patienter dix mois pendant lesquels il ne disposait que de récépissés de demande de renouvellement de carte de séjour. Avec ce document, monsieur N., qui travaille en interim, a eu toutes les difficultés à trouver du travail. De plus, sans carte

de séjour, il lui a été impossible d'aller dans son pays d'origine rendre visite à son père malade. Il craignait de demander à la sous-préfecture l'autorisation de voyager, de peur que cela ne ralentisse encore sa demande de renouvellement de carte de séjour.

> PRÉCARITÉ ADMINISTRATIVE DES DEMANDEURS PENDANT L'INSTRUCTION DE LEUR DOSSIER

CODE DE L'ENTRÉE, DU SÉJOUR DES ÉTRANGERS ET DU DROIT D'ASILE, *article R.311-4 :*

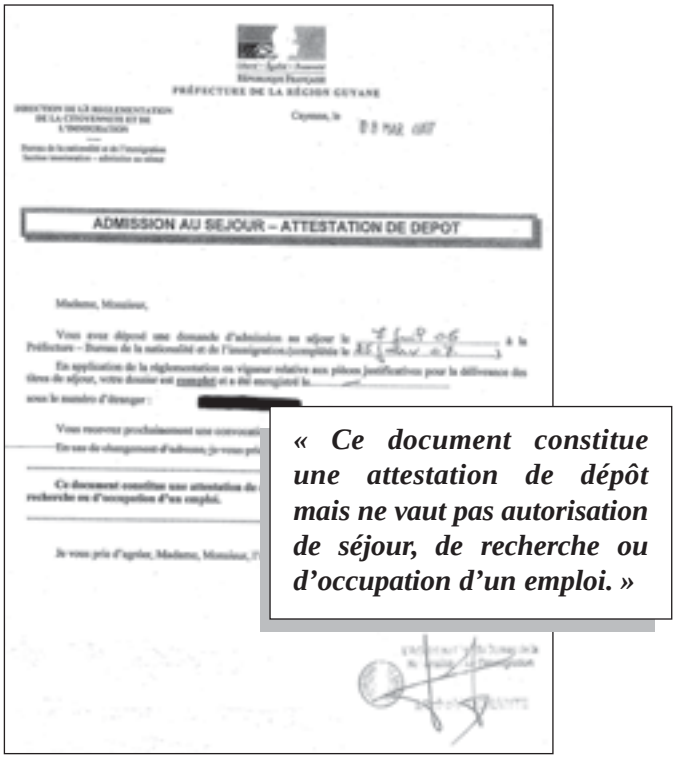
« Il est remis à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise. »

Un récépissé de demande de titre de séjour doit être remis à tout étranger qui dépose un dossier complet en préfecture. Il autorise son titulaire à se maintenir sur le territoire français pendant la durée d'instruction de son dossier. Le plus souvent il l'autorise à travailler et peut ouvrir droit à certaines prestations sociales comme la couverture maladie universelle.
Si un récépissé devrait être remis dès le dépôt d'une demande en préfecture, dans les faits cette obligation n'est pas toujours respectée. Certains agents ne le délivrent qu'après vérification des conditions et intervention d'une décision de régularisation. Le récépissé est donc délivré dans l'attente de la fabrication du titre de séjour alors qu'il devrait l'être pendant toute la durée d'examen du dossier.
A la place du récépissé, une attestation de dépôt de dossier est parfois remise pendant la période d'instruction des dossiers. Ces pratiques sont tellement intégrées et transmises d'agents en agents que certains ne savent même pas quelles sont leurs obligations réglementaires en la matière et n'ont donc pas conscience de l'illégalité de leurs actes.

« Alors… de ce que j'ai compris (rires). Une attestation de dépôt de dossier c'est vraiment juste un petit document simple, comme quoi ça les autorise à circuler librement en France et c'est tout. Ils sont pas autorisés à travailler. Alors qu'un récépissé, en principe c'est… on leur donne quand on pense qu'ils vont quand même remplir les conditions. Ca Ça peut être des gens qui ont déjà eu un titre de séjour et qui demandent le renouvellement »[5].

Agent préfectoral

N'étant prévue par aucun texte réglementaire, l'attestation peut prendre différentes formes : avec ou sans photo, avec ou sans « numéro d'étranger. » Si les droits ouverts par la possession d'un récépissé sont clairement inscrits dans les textes, tel n'est pas le cas des attestations de dépôt de dossier. Ainsi, les attestations délivrées en Guyane précisent que leur titulaire n'a ni droit au séjour ni droit au travail, alors qu'un récépissé permet de séjourner et le plus souvent de travailler pendant la durée d'instruction du dossier.


PRÉFECTURE DE LA RÉGION GUYANE

ADMISSION AU SEJOUR – ATTESTATION DE DEPOT

« Ce document constitue une attestation de dépôt mais ne vaut pas autorisation de séjour, de recherche ou d'occupation d'un emploi. »

La délivrance d'une attestation de dépôt de dossier à la place du récépissé est très problématique parce qu'elle n'ouvre pas les mêmes droits. Encore plus gênant pour les demandeurs, certaines préfectures ne délivrent même pas cette attestation. Au mieux elles leur remettent une convocation, au pire elles ne délivrent aucun document, laissant l'étranger dans l'impossibilité de prouver qu'un dossier est en cours d'instruction à la préfecture.

Madame K., née en Algérie en 1950, est arrivée en France en 1981. Elle n'a pas quitté le pays depuis lors, de sorte qu'elle peut faire état de vingt-six ans de séjour en France. Elle a fait des démarches il y a longtemps pour obtenir la régularisation de sa situation administrative et les a reprises récemment. En avril 2006, puis en septembre 2006, elle écrit au préfet des Hauts-de-Seine pour demander un rendez-vous afin de déposer une demande de titre de séjour fondée sur l'ancienneté de sa présence

5 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 1 en science politique, juin 2007

COMPARAISON DES DYSFONCTIONNEMENTS RELEVÉS DANS LA PROCÉDURE DE RÉGULARISATION POUR RAISON MÉDICALE DANS QUATRE PRÉFECTURES

	HAUTE GARONNE (31)	BAS-RHIN (67)	RHÔNE (69)	SEINE SAINT DENIS (93)
Conditions d'accueil	- conditions et temps d'attente pour l'accès au guichet inadaptés, en particulier pour les personnes à mobilité réduite et celles pour qui la station débout est pénible. - exigence d'un déplacement au guichet pour déposer la demande de titre de séjour, y compris pour des personnes hospitalisées.			- pas de possibilité pour une personne hospitalisée de se faire représenter à la préfecture.
Informations sur la procédure	- pas de remise systématique de la liste des médecins agréés habilités à établir un rapport médical dans le cadre de la procédure de régularisation pour soins. - pas d'explication sur la procédure permettant d'obtenir une autorisation de travail pour les personnes titulaires d'une autorisation provisoire de séjour.		- une liste de médecins agréés est remise aux demandeurs sans qu'il leur soit expliqué qu'elles peuvent également s'adresser à un médecin peuvent également s'adresser à un médecin hospitalier. Ainsi des personnes suivies depuis plusieurs années à l'hôpital prennent rendez-vous avec un médecin agréé qui ne connaît pas leur situation médicale, facture la consultation à des prix extrêmement élevés et rédige des rapports médicaux peu circonstanciés.	- difficultés pour obtenir des informations en raison du manque d'interlocuteurs à la préfecture.
Pièces justificatives			- refus d'enregistrement des demandes de titres de séjour pour les étrangers qui présentent une domiciliation administrative, particulièrement problématique pour les étrangers sans domicile fixe - la liste des justificatifs exigée est variable, certains documents étant ajoutés à la main parfois sans rapport avec la procédure de régularisation pour soins. - lors du dépôt de la demande une fiche de renseignement doit être remplie au guichet ce qui pose des difficultés pour les personnes qui n'écrivent pas le français.	- refus de prise en compte des domiciliations administratives, ce qui pose des difficultés d'accès à la procédure pour les personnes sans domicile fixe. - pour les personnes qui présentent une attestation d'hébergement, exigence d'un justificatif de domicile (facture EDF, France Telecom, quittance de loyer…) qui mentionne le nom de l'hébergeant mais aussi celui de la personne hébergée.
Délais d'instruction	- délai d'attente excessif entre la réception de l'avis du médecin de la DDASS et la réponse de la préfecture.	- délai abusif dans le traitement des dossiers. En règle générale le délai de 4 mois n'est pas respecté. A titre d'exemple sur 8 dossiers, deux sont en attente depuis 2 ans (perte du dossier), un en attente depuis 1 an, un depuis 11 mois, un depuis 8 mois, un depuis 7 mois, et deux depuis 6 mois. Le dossier bloque le plus souvent en préfecture. Celle-ci invoque le fait qu'elle attend l'avis du médecin de la DDASS, alors que celui-ci l'a déjà fourni.	- allongement des délais de réponse de la préfecture.	- délai d'instruction des demandes très longs, en moyenne 6 mois. - délai d'attente excessif entre la réception de l'avis du médecin de la DDASS et la réponse de la préfecture.
Perte du dossier ou de certaines pièces	- perte de l'avis du médecin de la DDASS qui oblige les demandeurs à reprendre la procédure au début.	- perte de dossier au niveau de la préfecture nécessitant de refaire toute la procédure.		

Délivrance d'un récépissé	- refus de délivrance d'un récépissé de demande de titre de séjour dans l'attente de l'avis du médecin de la DDASS.		- pas de délivrance du récépissé de demande de titre de séjour en attente de l'avis du médecin de la DDASS.	- délivrance de récépissé rare et aléatoire, y compris pour les demandes de renouvellement de titre de séjour
Autorisation de travail		- les autorisations de travail sont assez rarement délivrées. La procédure et les critères ne sont pas clairs : certains obtiennent une autorisation de travail immédiatement sans présentation d'une promesse d'embauche, d'autres doivent attendre plusieurs mois et d'autres se voient notifier un refus malgré la présentation d'un CDI.	- les demandes d'autorisation de travail formulées par des parents d'enfants malades titulaires d'une autorisation provisoire de séjour passent obligatoirement par la direction départementale du travail dont les délais de réponse sont très longs.	
Délivrance du titre de séjour, nature et durée du titre	- délivrance abusive d'autorisations provisoires de séjour de six mois à des personnes qui remplissent les conditions d'obtention d'une carte de séjour temporaire d'un an - délivrance de cartes de séjour temporaire dont la durée de validité est quasiment expirée.	- depuis deux ans, délivrance pratiquement systématique d'autorisations provisoires de séjour de six mois au lieu de carte de séjour temporaires d'un an.		- délivrance quasi systématique d'autorisations provisoires de séjour de six mois à la place d'une carte de séjour temporaire d'un an. - le montant exigé pour le paiement de la taxe de chancellerie est aléatoire et parfois supérieur au montant prévu par les textes.
Renouvellement du titre de séjour		- refus de renouvellement de titre de séjour pour des personnes ayant déjà eu plusieurs titres de séjour en raison de leur état de santé, sur la base des « fiches-pays » qui résument de manière très succincte la situation sanitaire dans les pays d'origine des demandeurs		- refus de renouvellement de la carte de séjour temporaire notifiés à des étrangers qui ont obtenu plusieurs titres de séjour en tant qu'étranger malade, alors que ni l'état de santé de l'intéressé ni la situation sanitaire dans son pays n'ont évolué. - les demandes de renouvellement de titre de séjour sont parfois rejetées par oral avec un retrait immédiat du récépissé alors que l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) n'arrive que très longtemps après.
Ingérence de l'administration dans une procédure médicale	- violation du secret médical par des agents au guichet qui demandent des détails sur la pathologie sans respecter la confidentialité et qui jugent de la recevabilité de la demande à partir de ces informations. - après une décision négative, refus systématique d'accéder à une nouvelle saisine du médecin de la DDASS même en cas d'évolution de la pathologie.	- des contre expertises médicales seraient de plus en plus demandées par la préfecture. - un médecin a été radié de la liste des médecins agrées et d'autres seraient en cours. - les personnes qui résident en France depuis moins d'un an se voient notifier une OQTF même en cas de pathologie très lourde. - les personnes sous le coup d'une OQTF n'arrivent pas à faire réexaminer leur dossier même au bout d'un an : elles sont presque toujours assignées à résidence. - malgré des décisions favorables du médecin de la DDASS, la préfecture refuse parfois la délivrance du titre de séjour, principalement pour des ressortissants algériens, en se basant sur les « fiches-pays ».		

L'état des lieux des dysfonctionnements qui touchent une procédure parmi d'autres révèle que certaines difficultés sont localisées mais que la plupart dépassent largement le niveau local. Il ne s'agit pas de problèmes circonscrits dans le temps et l'espace mais d'obstacles récurrents.

en France. En l'absence de réponse de la préfecture, une association l'aide à rédiger une nouvelle lettre en mars 2007, puis une autre en septembre 2007. Toujours pas de réponse. Lors de ses multiples déplacements au guichet, on lui répond le plus souvent que « son dossier est en cours d'instruction. » Pourtant elle n'en a jamais reçu aucune confirmation écrite et n'a pas obtenu de document attestant du dépôt de son dossier, à tel point qu'elle ne sait même pas s'il a réellement été enregistré.

Le 9 mai 2007, monsieur R. dépose une demande de titre de séjour auprès de la sous-préfecture de Lens. Celle-ci ne lui délivre ni récépissé de demande de titre de séjour, ni attestation de dépôt de dossier. Dix jours plus tard, il est interpellé sur la voie publique. Il déclare que sa demande de titre de séjour est en cours d'examen mais n'est pas en mesure de produire de documents qui l'attestent. Dans le fichier national des étrangers, sa demande de titre de séjour n'apparaît pas non plus. Monsieur R. se voit donc notifier un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Il est placé en rétention administrative.
Le 22 mai, la préfecture d'Arras constate son erreur : malgré l'absence de récépissé et d'enregistrement sur le fichier national des étrangers, monsieur R. a bien déposé une demande de titre de séjour et ne peut donc pas être éloigné pendant la durée d'instruction de son dossier. Elle n'a d'autre choix que d'abroger l'arrêté de reconduite à la frontière et de libérer monsieur R.
Cette détention arbitraire n'aurait pu se produire si les services de la sous-préfecture de Lens avaient, comme le leur impose la loi, fournit à monsieur R. un récépissé attestant qu'une demande était en cours d'examen.

Ces pratiques illégales sont tout aussi problématiques lorsqu'elles touchent des personnes qui demandent le renouvellement de leur titre de séjour parce qu'elles ne sont plus en mesure de prouver la régularité de leur séjour. Il en résulte un risque de perte de certains droits sociaux, des difficultés avec l'employeur, etc.

« J'ai déposé ma demande de renouvellement de titre de séjour il y a plus de trois mois mais je n'ai toujours pas de récépissé. Mes prestations de la CAF ont été suspendues et j'ai été rayé de l'ANPE, désinscrit du chômage. C'est peut-être leur manière de faire baisser les statistiques du chômage ? ».

Monsieur S., préfecture de Marseille

Monsieur C. travaille au port de Marseille. Il attend le renouvellement de sa carte de séjour. Il a pu obtenir une attestation de renouvellement de sa carte de séjour avec une photo mais cela lui pose des problèmes sur son lieu de travail : ce document ne lui permet pas de circuler dans la zone portuaire !

© Cimade

> PRISE EN COMPTE DES JUGEMENTS DES TRIBUNAUX : DES DÉCISIONS APPLIQUÉES AVEC UNE CERTAINE RÉTICENCE

Lorsque leurs décisions ou leurs pratiques sont condamnées par les tribunaux administratifs, il arrive que les préfectures contournent les décisions des magistrats ou mettent de la mauvaise volonté à les appliquer.
Dans certains cas elles refusent tout simplement d'appliquer une décision, dans d'autres, de manière plus détournée, elles tardent à l'appliquer.

Monsieur K., sénégalais, vit en France depuis 1999. En raison de son état de santé, il obtient plusieurs cartes de séjour temporaire jusqu'en juillet 2004. En mai 2007, monsieur K. est interpellé sur la voie publique et un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière lui est notifié. Il conteste cette mesure devant le tribunal administratif de Melun qui annule l'arrêté de reconduite à la frontière, sur la base d'éléments médicaux. Le tribunal constate en effet que monsieur K. « *ne peut être regardé comme pouvant bénéficier effectivement d'un traitement approprié dans son pays d'origine.* » La préfecture réexamine donc sa situation et, contre toute attente, elle lui notifie en janvier 2008 un refus de séjour et une obligation de quitter le territoire français au motif qu'il « *peut effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans son pays d'origine.* »
Huit mois après la décision du tribunal, la préfecture prend donc une nouvelle mesure d'éloignement à l'encontre de monsieur K., en se fondant sur un motif qui a déjà été censuré par le juge, comme si cette décision n'avait jamais existé.

Originaire de République Centrafricaine, madame S. est entrée sur le territoire français avec un visa portant la mention « étudiant. » Au cours de ses études, elle rencontre un français, se marie et s'installe chez lui. Mais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Chalbouh
Présidente-rapporteure

Le Tribunal administratif de Lille

M.Biju-Duval
Commissaire du gouvernement

Audience du 25 janvier 2008
Lecture du 14 février 2008

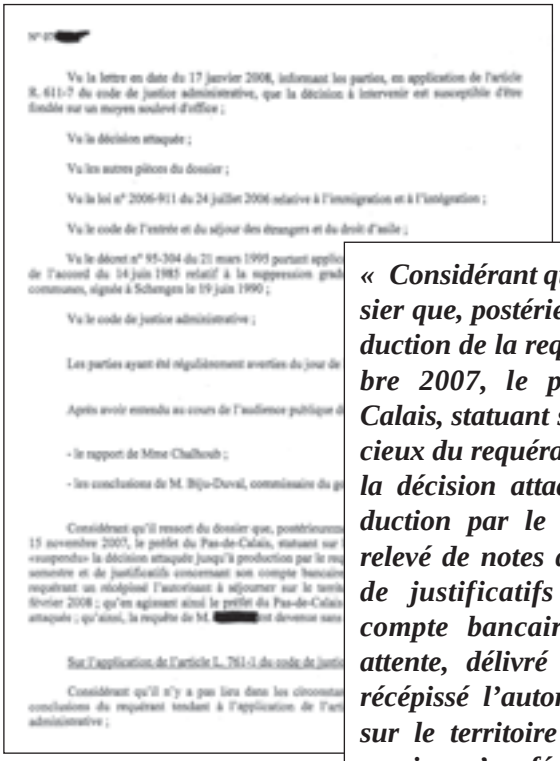
Vu la requête, et le mémoire complémentaire enregistrés les 9 novembre et 20 décembre 2007, sous le n° [redacted], présentés pour M. [redacted] de nationalité marocaine, demeurant [redacted], par Me Mbarga ; M. [redacted] demande au Tribunal :

- 1°) d'annuler la décision en date du 28 septembre 2007 par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a refusé de lui délivrer un titre de séjour ;

- 2°) de condamner le préfet du Pas-de-Calais à lui verser la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 9 novembre 2007 fixant la clôture de l'instruction au 10 décembre 2007 et la date d'audience au 25 janvier 2008, en application des dispositions de l'article R. 775-4 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 11 décembre 2007 fixant la réouverture de l'instruction jusqu'au 26 décembre 2007, en application des articles R. 613-1, R. 613-3 et R. 613-4 du code de justice administrative ;



Vu la lettre en date du 17 janvier 2008, informant les parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen soulevé d'office ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le décret n° 95-304 du 21 mars 1995 portant application de l'accord du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 25 janvier 2008 :

- le rapport de Mme Chalbouh ;

- les conclusions de M. Biju-Duval, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'il ressort du dossier que, postérieurement à l'introduction de la requête, le 15 novembre 2007, le préfet du Pas-de-Calais, statuant sur le recours gracieux du requérant a «suspendu» la décision attaquée jusqu'à production par le requérant de son relevé de notes du 1er semestre et de justificatifs concernant son compte bancaire, et, dans cette attente, délivré au requérant un récépissé l'autorisant à séjourner sur le territoire français, en tout cas jusqu'en février 2008 ; qu'en agissant ainsi le préfet du Pas-de-Calais a implicitement abrogé la décision attaquée ; qu'ainsi, la requête de M. [redacted] est devenue sans objet ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions du requérant tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

« Considérant qu'il ressort du dossier que, postérieurement à l'introduction de la requête, le 15 novembre 2007, le préfet du Pas-de-Calais, statuant sur le recours gracieux du requérant a « suspendu » la décision attaquée jusqu'à production par le requérant de son relevé de notes du 1er semestre et de justificatifs concernant son compte bancaire, et, dans cette attente, délivré au requérant un récépissé l'autorisant à séjourner sur le territoire français, en tout cas jusqu'en février 2008 ; qu'en agissant ainsi le préfet du Pas-de-Calais, a implicitement abrogé la décision attaquée ; qu'ainsi, la requête de M. X est devenue sans objet. »

La préfecture de Lille ayant délivré un récépissé au requérant, le juge prononce un non lieu à statuer. Ainsi le magistrat ne peut enjoindre la préfecture à délivrer une carte de séjour à monsieur X. Celui-ci se retrouve donc avec un titre de séjour précaire alors qu'il aurait pu disposer d'une carte d'un an si le juge avait statué sur l'affaire.

les relations du couple se détériorent rapidement : son mari exerce des pressions sur elle, il veut la couper du monde afin de la garder à son service. Victime de violences conjugales, elle est humiliée à maintes reprises et privée de nourriture. Son mari finit par demander le divorce et vend la maison. La préfecture de Saint-Brieuc refuse alors de lui renouveler sa carte de séjour et lui notifie une obligation de quitter le territoire français.
Son affaire est jugée par le tribunal administratif qui déboute le préfet et lui donne deux mois pour prendre une nouvelle décision. Le délai d'appel expiré, madame S. se rend en préfecture afin de prendre connaissance de la décision du préfet. Dans un premier temps, la préfecture fait la sourde oreille. On lui dit qu'elle recevra une convocation par courrier. En attendant, elle ne dispose d'aucune attestation. N'ayant pas de nouvelles, madame S. retrouve en préfecture où elle subit un véritable interrogatoire. La préfecture remet en cause la délibération du tribunal alors que le préfet n'a pas fait appel. Après plusieurs déplacements, la jeune femme obtient des autorisations provisoires de séjour d'un mois puis de trois mois sans autorisation de travail. Elle a dû fournir un contrat de travail à la préfecture pour que celle-ci accepte enfin de lui délivrer une carte de séjour temporaire.

A la suite d'un refus de renouvellement de son titre de séjour étudiant, monsieur A. reçoit en juillet 2007 une obligation de quitter le territoire français. En novembre 2007, le tribunal administratif de Grenoble annule la décision du préfet, l'enjoint de se prononcer à nouveau sur la demande du titre de séjour dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement. Le jugement est notifié en janvier 2008 mais en avril 2008 aucune nouvelle décision de la préfecture n'est intervenue.

En novembre 2001, madame L. sollicite un regroupement familial pour ses trois enfants restés en Algérie. En janvier 2003 cette demande est rejetée par la préfecture de Chambéry. Le tribunal administratif de Grenoble est saisi. Deux ans après, en avril 2005, il prononce l'annulation de la décision de refus de regroupement familial et condamne la préfecture à verser 1500 euros à madame L. A quatre reprises, madame L. relance la préfecture pour demander l'exécution de la décision du tribunal. Devant l'immobilisme de l'administration, elle saisit même le médiateur de la République début 2007. Ce n'est qu'en avril 2008 que madame L. reçoit une lettre de la préfecture laissant présumer que la décision du juge va enfin être appliquée, soit sept ans et demi après le dépôt de son dossier et trois ans après le jugement du tribunal.

Il arrive également qu'une pratique préfectorale soit condamnée par un juge mais qu'elle ne soit pas abandonnée pour autant par la préfecture, tablant sur le fait que tous les étrangers n'ont pas les moyens de saisir un tribunal pour régler un conflit qui les oppose à l'administration.
Une autre technique consiste à régulariser les personnes avant l'audience devant le tribunal pour éviter une annulation de leur décision par le juge qui fera jurisprudence et pourra être utilisée par d'autres usagers.

> ARRESTATIONS EN PRÉFECTURE, LE PIÈGE

Généralement les interpellations au guichet sont un moyen pour l'administration de mettre à exécution une mesure d'éloignement préexistante : un arrêté de reconduite à la frontière (APRF) pris lors d'une interpellation précédente ou une obligation de quitter le territoire français (OQTF) notifiée par la préfecture dans le cadre d'un refus de délivrance de titre de séjour.
Le plus souvent les personnes se présentent au guichet en toute bonne foi, sans savoir qu'elles font l'objet d'un APRF ou d'une OQTF, soit parce qu'elles n'ont pas reçu la mesure, soit parce qu'elles ne l'ont pas comprise, soit enfin parce qu'elles pensent qu'elle ne fait plus grief.
Si, dans certaines conditions, la mise à exécution d'une procédure d'éloignement ancienne est légale, les tribunaux sanctionnent parfois les préfectures pour le caractère déloyal des interpellations.
C'est notamment le cas lorsque l'administration convoque un étranger pour procéder à son arrestation en omettant de préciser l'objet de la convocation ou en mentionnant un motif trompeur. En honorant leur convocation, les étrangers tombent alors dans un véritable piège.

Une ressortissante indienne, conjointe de Français rejoint son mari et arrive régulièrement en France en février 2007. Dès son arrivée, son mari la violente et la met à la porte en mars 2007. Prise en charge par la police puis par un foyer de femmes battues, elle porte plainte contre son mari pour violences conjugales. Elle rejoint de la famille à Clermont-Ferrand en avril 2007. Elle fait faire un certificat médical par l'unité de victimologie du CHU et rencontre une avocate qui engage une demande de divorce. Elle souhaite retourner à Pondichéry, mais demande à la préfecture de bien vouloir lui accorder une autorisation provisoire de séjour afin de régler son divorce. Mme A. est arrêtée à la préfecture en juin 2007 et placée au centre de rétention administrative de Lyon alors qu'elle avait manifesté la volonté de repartir volontairement dans son pays d'origine dans quelques mois.

LE PIÈGE N'ÉTAIT PAS VALABLE

Abdelghani H., un Algérien de 33 ans, est en France de façon irrégulière. Tout le monde est d'accord. Mais son arrestation peu élégante est contestée par un juge lillois. Récit d'une procédure qui aboutit à une remise en liberté.

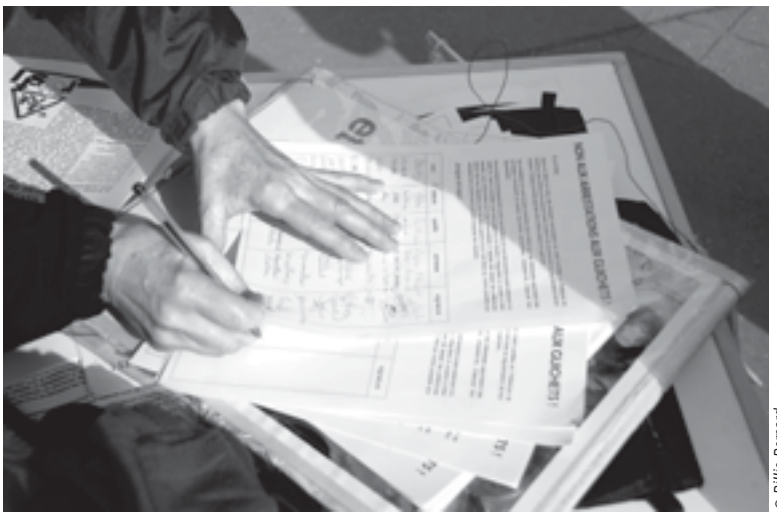
En un mot comme en cent, Abdelghani H. est demandeur d'asile. Un asile qu'il ne réussit pas à obtenir. Fin mars, le ressortissant algérien de 33 ans reçoit chez lui une convocation à la préfecture de police du Nord. La missive émane du service « asile » de la préfecture : c'est donc plein d'espoir qu'il se rend en préfecture. Mais, là, c'est le service éloignement qui l'attend, l'interpelle et le place au centre de rétention de Lesquin dans l'attente du premier avion en partance pour Alger. Seulement, au bout de 48 heures, l'avion disponible n'est pas encore là.

La procédure 35 bis s'applique donc : la préfecture doit demander la prolongation de la rétention au juge des libertés et de la détention. Le dossier arrive devant le juge Christophe Le Gallo. Devant ce magistrat, Me Malika Djohor, l'avocate d'Abdelghani H., plaide en expliquant : « C'est un véritable guet-apens qui a trompé mon client. » Évidemment, c'est assez facile d'arrêter ainsi un étranger puisque c'est quelqu'un qui espère l'asile et qui a donné toutes ses coordonnées aux autorités. « Un piège car la police était avertie de sa venue et il a été aussitôt été interpellé alors qu'il croyait à un rendez-vous administratif », soutient Me Djohor.

Finalement, le juge Le Gallo a donné raison à l'avocate. Le magistrat est allé pêcher une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qui avait condamné la Belgique pour une manoeuvre où l'absence de fiabilité des informations administratives avait été dénoncée.

Il n'est pas normal, selon le juge Le Gallo et la Cour européenne, que « dans le cadre d'une opération planifiée d'expulsion et dans un souci de facilité, l'administration décide consciemment de tromper des personnes, même en situation illégale, sur le but d'une convocation pour mieux pouvoir les priver de liberté. » Abdelghani H. a donc été remis en liberté le 3 avril.

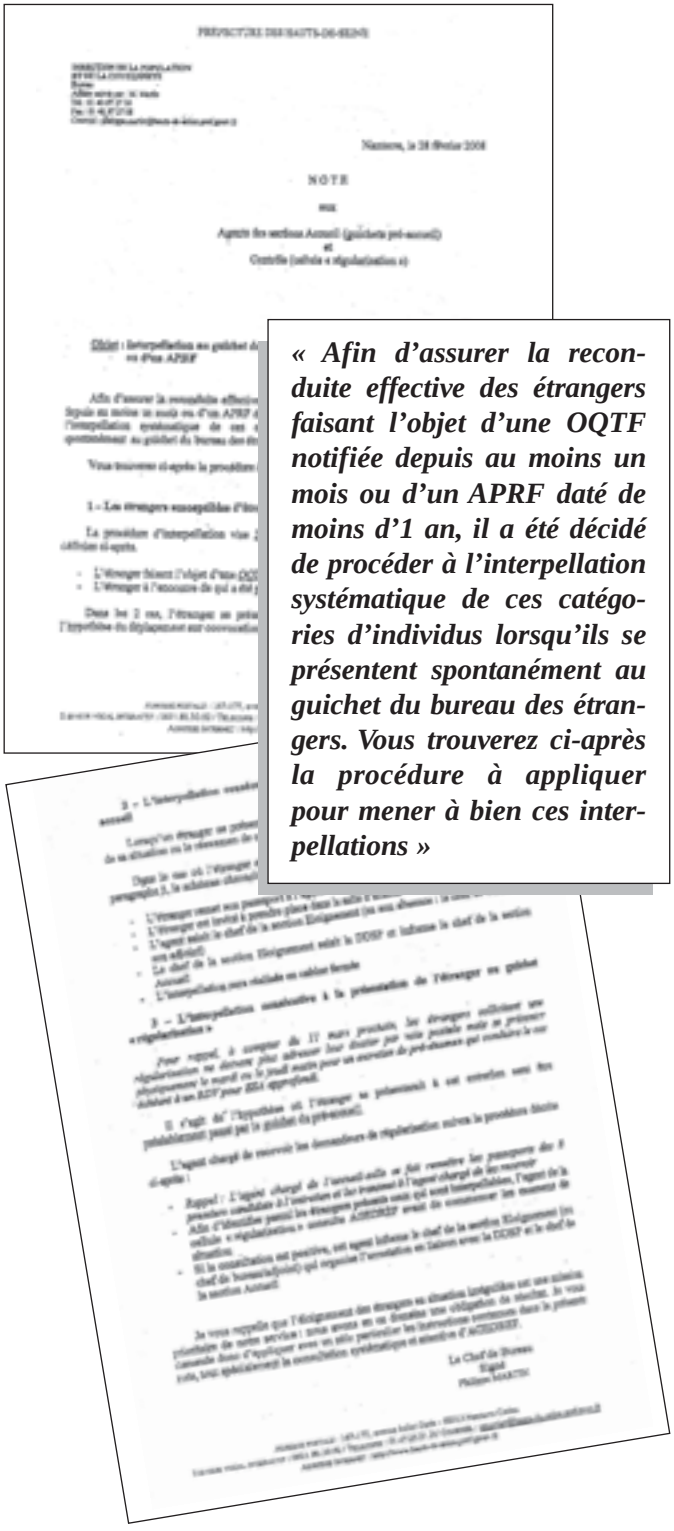
Didier Specq, Nord Eclair.
Le 05 avril 2008



© Billie Bernard

Madame B., de nationalité haïtienne avait fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière en 2006 qu'elle n'avait pas contesté. Souffrant d'un diabète type 2, insulino dépendante, hypertendue et atteinte d'obésité, elle constitue avec l'aide de la Cimade un dossier médical solide pour déposer une demande d'abrogation. N'ayant pas compris qu'elle doit envoyer la demande par courrier, madame B. se présente à la préfecture de Cergy avec tout son dossier et son passeport en cours de validité. Le guichetier prend son passeport et le courrier de la Cimade. Il regarde à peine son dossier, puis s'en va. Arrivent alors des policiers qui l'emmènent en garde à vue pendant vingt quatre heures puis en centre de rétention administrative. Malgré la transmission par fax des certificats médicaux à la DDASS et à la préfecture madame B. a été reconduite en Haïti en 48 heures.

Si les arrestations au guichet restent globalement minoritaires par rapport aux interpellations sur la voie publique, elles semblent en constante augmentation. Ceci n'a rien de surprenant. Aujourd'hui, tous les moyens sont bons pour atteindre les objectifs chiffrés de reconduite à la frontière. La préfecture et ses abords deviennent des lieux potentiellement risqués alors qu'ils constituent un passage obligé pour tous ceux qui souhaitent obtenir une régularisation.
Lors de leurs démarches en préfecture, les étrangers ont tous ce risque à l'esprit, soit pour avoir assisté à une arrestation, soit pour en avoir entendu parler. Certains préfèrent donc ne pas se rendre en préfecture, ce qui signifie qu'ils ne pourront jamais voir leur situation régularisée.
Pour les autres, ces faits génèrent de l'inquiétude et placent les étrangers dans une position d'infériorité vis-à-vis des agents préfectoraux. Les plaintes et les revendications que pourraient avoir des usagers français face à une administration dont les dysfonctionnements sont récurrents sont rarement exprimés par les étrangers. Ils ont une conscience aigüe de l'immense pouvoir des agents, qui ont leur vie entre les mains.



« Afin d'assurer la reconduite effective des étrangers faisant l'objet d'une OQTF notifiée depuis au moins un mois ou d'un APRF daté de moins d'1 an, il a été décidé de procéder à l'interpellation systématique de ces catégories d'individus lorsqu'ils se présentent spontanément au guichet du bureau des étrangers. Vous trouverez ci-après la procédure à appliquer pour mener à bien ces interpellations »

« On ne peut pas dire qu'il y ait un « accueil » à la préfecture. Ils n'ont aucune considération. C'est comme si nous étions transparents. Ils ne sont jamais détendus et compréhensifs. Il y a trop de monde donc ils sont toujours pressés et ils essaient de nous faire comprendre qu'on dérange, qu'on les gêne. Du coup, il faut se mettre hors de soi pour se faire entendre, mais dans notre situation c'est risqué, alors ils en profitent ».

Etudiante Cap-Verdienne,
préfecture de Toulouse

LES GUICHETS GUET-APENS

La préfecture des Hauts-de-Seine innove : ses agents doivent arrêter toute personne en situation irrégulière venant régulariser sa situation.

« Afin d'assurer la reconduite effective des étrangers faisant l'objet d'une OQTF (obligation de quitter le territoire français) notifiée depuis au moins un mois ou d'un APRF (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière) daté de moins d'un an, il a été décidé de procéder à l'interpellation systématique de ces catégories d'individus lorsqu'ils se présentent spontanément au guichet du bureau des étrangers. » Cette directive, avec les moyens d'application à mettre en oeuvre, émane de la direction de la population et de la citoyenneté de la préfecture des Hauts-de-Seine et s'adresse aux agents accueil et contrôle. Ils feront attendre « l'individu », informeront la section « éloignement » qui procédera à l'arrestation en « cellule fermée. » Il est précisé en conclusion que « l'éloignement des étrangers en situation irrégulière est une mission prioritaire de notre service et que nous avons, en ce domaine, une obligation de résultat. Je vous demande donc d'appliquer avec un zèle particulier les instructions contenues dans la présente note »... Pour corser le tout, le préfet exige que les demandes de régularisation, qui pouvaient être envoyées par la poste, soient déposées au guichet. Il est sûr ainsi de pouvoir arrêter les gens. La boucle est bouclée.

Résultat, depuis vendredi, une banderole est déployée chaque jour devant la préfecture de Nanterre, avec cette inscription : « Ici on arrête, on expulse. » Il s'agit de prévenir les sans-papiers demandeurs de régularisation des risques qu'ils encourent en franchissant le seuil. Par ailleurs, une lettre ouverte a été adressée au préfet par des élus communistes et socialistes du département [...]. Ils expriment leur indignation et demandent au préfet de mettre fin à ces pratiques. Pratiques qui pourraient faire tache d'huile : à Bobigny, en effet, une dizaine de personnes ont été arrêtées, jeudi dernier, à proximité de la préfecture de Seine-Saint-Denis, lors d'un contrôle « orienté ».

Un cercle de silence, forme de résistance pacifique à l'initiative de RESF, se chargera, ce matin, d'installer la banderole sur la préfecture des Hauts-de-Seine.

Emilie Rive, L'Humanité, 7 avril 2008

NON AUX ARRESTATIONS AU GUICHET !

Monsieur le Préfet,

Depuis le début du mois, des étrangers sans papiers se voient arrêtés en Préfecture de Nanterre alors même qu'ils viennent tenter d'obtenir de vos services la régularisation de leur situation. Plusieurs ont été expulsés sans même passer en jugement.

Ces arrestations se sont souvent produites alors que les intéressés apportaient les promesses d'embauche et autres documents susceptibles, croyaient-ils, d'assurer leur régularisation.

Nous protestons énergiquement contre ces pratiques et vous demandons solennellement d'y mettre fin.

Sauf à considérer que toute personne en situation irrégulière a vocation à être expulsée, vous conviendrez qu'il n'est ni souhaitable ni réaliste de laisser les Préfectures devenir des lieux dangereux pour les sans papiers et qu'il doit être au moins possible aux intéressés de s'y rendre sans crainte et d'y exposer leur situation.

Le 28 mars 2008

PERSONNALITÉS SIGNATAIRES

Lysiane ALEZARD, Conseillère régionale IDF, conseillère municipale ; Marie Hélène AMIABLE, Maire de Bagneux, Députée des Hauts de Seine ; Francine BAVAY, Conseillère régionale IDF, Vice-présidente chargée du développement social, de l'économie sociale et solidaire, de la santé et du handicap ; Jacques BOURGOIN, Maire de Gennevilliers, Conseiller général des Hauts de Seine ; Pascal BUCHET, Maire de Fontenay, conseiller général des Hauts de Seine ; Magali BUZELIN, conseillère municipale d'Antony ; Michèle CANET, Conseillère générale des Hauts de Seine (Châtenay-Malabry), présidente du groupe socialiste au conseil général ; Marie-Thérèse CHARRIER, conseillère municipale d'Antony ; Françoise COLMEZ, conseillère municipale d'Antony ; Fabien FEUILLADE, conseiller municipal d'Antony ; Jacqueline FRAYSSE, Député des Hauts de Seine ; Michèle FRITSCH, Conseillère générale des Hauts de Seine ; Marie Claude GAREL, Conseillère générale des Hauts de Seine ; Nadine GARCIA, Conseillère générale des Hauts de Seine ; Vincent GAZEILLES, Conseiller général des Hauts de Seine ; Brigitte GONTIER MAURIN, Sénatrice des Hauts de Seine ; Martine GOURIET, Conseillère générale des Hauts de Seine ; Jean-François HOMASSEL, conseiller municipal d'Antony ; Guy JANVIER, Conseiller général des Hauts de Seine, Conseiller municipal de Vanves ; Patrick JARRY, Maire de Nanterre, Conseiller général des Hauts de Seine ; Patrice LECLERC, Conseiller général des Hauts de Seine ; Pascale LE NEOUANNIC, Conseillère Régionale IDF, Conseillère municipale Antony ; Marc LIPINSKI, Vice-Président du Conseil Régional d'Ile-de-France, chargé de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation scientifique et technique ; Catherine MARGATE, Maire de Malakoff, Conseillère générale des Hauts de Seine ; François MEUNIER, conseiller municipale d'Antony ; Marie-Laure MEYER, conseillère régionale Ile De France ; Roland MUZEAU, député des Hauts de Seine ; Gérard PERREAU-BEZOUILLE, Premier Adjoint de Nanterre ; Sébastien PIETRASANTA, Maire d'Asnières sur Seine, Conseiller régional IDF ; Philippe SARRE, Maire de Colombes ; Lucile SCHMID, Conseillère régionale Ile de France.

ORGANISATIONS SIGNATAIRES

ASTI (Colombes, Issy les Moulineaux) ; Cimade Ile de France ; CGT (union départementale 92 ; CSP 92 ; FCPE 92 ; FSU 9 ; Les Verts 92 ; Ligue Communiste Révolutionnaire 92 ; Ligue des Droits de l'Homme (Antony, Asnières-Colombes,Châtenay-Malabry, Levallois, Nanterre, Montrouge-Bagneux) ; MRAP Nanterre ; Parti Communiste Français 92 ; Parti Socialiste 92 ; RESF 92 ; SDEN-CGT 92 ; SOLIDAIRES.

UN MOIS ET DEMI D'INTERPELLATIONS EN SEINE ET MARNE

SEMAINE DU 21 JANVIER 2008

- Monsieur B., conjoint de Français, est interpellé à la préfecture sur la base d'une ancienne mesure d'OQTF qu'il n'avait pas contesté. Marié avec une ressortissante française, justifiant d'une entrée régulière en France et de six mois de vie commune il avait pourtant droit à une carte de séjour temporaire. Finalement il n'a pas été reconduit à la frontière car le juge des libertés et de la détention l'a assigné à résidence.
- Monsieur G. est interpellé en préfecture de Melun alors qu'il s'y rendait pour déposer un dossier de régularisation par le travail. Au guichet on lui dit que sa demande sera étudiée. On lui remet un formulaire à remplir, on lui demande son passeport et on lui dit de s'asseoir. Au bout de cinq minutes la police vient l'arrêter. La préfecture lui notifie alors un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.
- Monsieur C. est interpellé au guichet de la préfecture de Melun alors qu'il voulait déposer une demande de régularisation par le travail.

SEMAINE DU 11 FÉVRIER 2008

- Monsieur A. est interpellé au guichet de la préfecture de Melun alors qu'il demandait des informations concernant la procédure de régularisation par le travail.
- Monsieur S. est convoqué au commissariat de Moissy, en Seine et Marne, pour une « affaire le concernant. » Il est interpellé, le motif réel de la convocation étant la mise à exécution d'une OQTF.
- Monsieur J. avait déposé une première demande de titre de séjour à la préfecture des Yvelines pour laquelle il devait présenter son passeport. Or celui-ci était détenu par la préfecture de Melun qui l'avait confisqué lors d'une interpellation en 2004. En se rendant au guichet de la préfecture de Melun pour récupérer son passeport, il est interpellé au guichet.
- Monsieur H. se rend au commissariat de Montereau, en Seine et Marne, suite à une convocation. Il est arrêté pour que soit mise à exécution son OQTF.

SEMAINE DU 24 FÉVRIER 2008

- Monsieur U. avait déposé une demande de régularisation par le travail à la direction départementale du travail de Chartres. Celle-ci lui a envoyé un courrier lui demandant de se rendre à la préfecture de Melun, son lieu de domicile. Lorsque monsieur U. s'y est présenté, il a été arrêté au guichet. La préfecture a conservé le courrier de la direction du travail.

© Billie Bernard

SEMAINE DU 3 MARS 2008

- Muni d'une promesse d'embauche, monsieur C. se rend à la préfecture de Melun pour déposer une demande de régularisation par le travail. Ayant une mesure d'éloignement confirmée par le tribunal administratif, la préfecture fait procéder à son arrestation : la guichetière prend les documents, lui dit que son dossier est « ok », lui demande de s'asseoir et appelle la police.

SEMAINE DU 10 MARS 2008

- Monsieur G. est interpellé le 14 mars à la préfecture de Melun et placé en rétention administrative. Il s'était rendu à la préfecture pour déposer une demande de régularisation par le travail. Son employeur avait effectué toutes les démarches nécessaires afin d'obtenir sa régularisation en tant que salarié. Il avait saisi la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDETFP) qui avait accordé une autorisation de régularisation et invité monsieur G à se rendre à la préfecture afin d'y déposer sa demande. L'agent au guichet de la préfecture, constatant que monsieur G faisait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière ancien, a saisi le service éloignement de la préfecture qui a décidé de le placer en rétention sans prendre en compte l'accord de la DDTEFP. Monsieur G. a été libéré par le juge des Libertés et de la détention en raison de l'illégalité de l'interpellation, jugée déloyale.

« On attend toujours beaucoup mais il faut respecter c'est normal. Des fois les gens vous reçoivent bien, vous parlent bien, mais des fois les gens sont à bout de nerf. Ils répondent seulement « NON » alors on a peur et on sort ».

Algérienne, mère d'un enfant malade,
préfecture de Toulouse

Les dysfonctionnements constatés dans l'instruction des dossiers en termes de délais ou de libertés prises par rapport au cadre réglementaire sont lourds de conséquence pour les étrangers. Pourtant, la précarité administrative des personnes et l'importance cruciale de l'enjeu ne leur permettent pas de revendiquer un traitement plus digne. Conscients de leur supériorité, certains agents préfectoraux adoptent des comportements arbitraires qui seraient certainement jugés inacceptables par leur hiérarchie s'ils avaient lieu dans une autre administration.

LA CIMADE PROPOSE

➲ la mise en place et le respect de procédures transparentes et uniformes sur l'ensemble du territoire ;

➲ l'interdiction des refus d'enregistrement des demandes aux guichets des préfectures, celles-ci étant tenues d'examiner tous les dossiers qui lui sont présentés ;

➲ le respect des délais d'instruction des demandes fixés par la loi : quatre mois pour une demande de titre de séjour ;

➲ une augmentation des possibilités de démarches à distance par courrier ou internet pour certaines procédures (renouvellement des titres de séjour, changement d'adresse, etc.) ou certaines catégories d'étrangers vulnérables (personnes sollicitant un titre de séjour pour raisons médicales, etc.) ;

➲ le respect des textes réglementaires quant à la délivrance des récépissés de demande de titre de séjour et des autorisations de travail qui les accompagnent ;

➲ la délivrance des titres de séjour dès le début de leur période de validité et l'arrêt de la pratique consistant à délivrer des cartes de séjour temporaires presque périmées ;

➲ la prise en compte des décisions des tribunaux par la modification des pratiques sanctionnées par les juges et l'application des décisions individuelles dans les délais impartis ;

➲ l'interdiction des interpellations en préfecture.

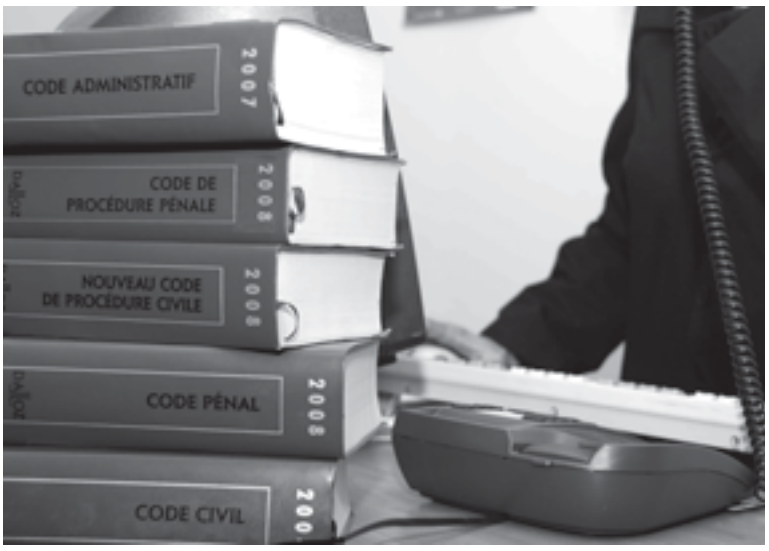
Les agents : un travail dévalorisé auprès d'un public déconsidéré

En examinant les conditions d'accueil des étrangers et les conditions de travail des agents[6], il est difficile de ne pas faire le lien entre la déconsidération dont font l'objet les étrangers et le manque de moyens alloués aux services qui en ont la charge. Ces carences structurelles se retournent systématiquement contre les étrangers qui payent le prix des dysfonctionnements administratifs.

Un manque structurel de moyens et de personnel

Les services d'immigration ont mauvaise réputation, tant du côté des usagers que de celui des agents : les conditions de travail y sont difficiles et le manque de personnel est la règle dans la majorité des bureaux. Les locaux sont le plus souvent inadaptés et générateurs de stress pour les usagers comme pour les agents. Que ce soit à la réception du public ou dans les bureaux qui traitent des dossiers, les effectifs alloués à ces services sont souvent insuffisants, à tel point que dans les petites structures, ce sont les mêmes agents qui prennent en charge la quasi-totalité des tâches, devant faire preuve de capacités d'adaptation et de « polyvalence », qui sont rarement reconnues par leur hiérarchie.

> LE RECOURS AUX AUXILIAIRES



© Billie Bernard

Lors des périodes de forte affluence ou de manque de personnel, des auxiliaires sont recrutés pour pallier des insuffisances qui sont récurrentes. Cependant, dans les préfectures accueillant un très grand nombre d'étrangers (**Lille, Lyon, Paris, Marseille** et la plupart de celles de **région parisienne**), l'appel aux auxiliaires est permanent. Certains sont ainsi maintenus dans des contrats de trois mois renouvelables pendant des périodes pouvant durer plusieurs années. Ne choisissant pas leur lieu d'affectation, ces auxiliaires sont souvent ceux que l'on retrouve aux postes les plus dévalorisés, à l'accueil ou au guichet.

Le recours à un grand nombre d'auxiliaires s'explique d'abord par un manque de moyens humains mais aussi par une volonté politique de maintenir dans les préfectures un volant de main-d'œuvre précaire et corvéable. Faute de parvenir à passer les concours de catégorie C de la fonction publique, beaucoup de ces personnels restent assignés à la position d'auxiliaire et à des postes dévalorisés.

« Rémunérés au salaire minimum sur des contrats de trois mois renouvelables, les vacataires ne sont pas en position de contester les conditions de travail ... Aux yeux des titulaires, la présence continue de ces « personnels temporaires » sans véritable qualification constitue la preuve vivante de la place dévalorisée qu'occupe leur travail dans la hiérarchie des postes de l'institution »[7].

> ABSENCE DE ROULEMENT DES AGENTS

Les difficultés que rencontrent les agents pour obtenir une mutation dans un autre service sont d'autant plus mal vécues que les services des étrangers sont peu demandés et le sentiment d'y être assigné pèse sur les

6 Cette partie repose en grande partie sur les observations en préfecture menées par Alexis Spire et Mylène Chambon dans le cadre de leurs travaux de recherche.

7 Alexis Spire, *L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique*, Actes de la recherche en sciences sociales, 2007/4, 169.

relations quotidiennes avec les usagers. Il n'est pas rare que des agents doivent attendre plusieurs années avant d'obtenir un changement de poste ou de service.
Pour manifester leur mécontentement, certains utilisent des stratégies de sabotage, de façon à convaincre leur hiérarchie de les changer de poste. Ce type de comportement qui résulte d'un rapport conflictuel avec les agents d'encadrement, peut prendre différentes formes mais il se retourne systématiquement contre les étrangers : travailler volontairement au ralenti, procéder à des vérifications sommaires qui conduisent l'usager à revenir plusieurs fois, privilégier les dossiers rapides à traiter.

© Billie Bernard

UN EXEMPLE D'INTERACTION TENDUE AU GUICHET

Lorsque l'étranger appelé par son nom se présente au guichet, l'agent lui demande un justificatif de domicile ; comme l'usager n'en a pas fait de photocopie, il lui indique d'un ton sec [en désignant où il en est fait mention sur le formulaire] :
« C'est pourtant écrit sur la convocation et souligné en fluo en plus ! Si encore c'était pas écrit, mais là… ».
Il lui demande ensuite deux photos et comme l'étranger n'en présente qu'une, sa réaction est immédiate : il reprend rageusement la convocation et montre du doigt la ligne où les photos sont demandées :
« C'est écrit "photos au pluriel", donc plus d'une photo ! ».
Puis, il indique d'un geste dédaigneux de la main le photomaton et ajoute en aparté :
« C'est à croire qu'ils me cherchent ce matin ! Ça fait sept ans que je suis là et je supporte plus qu'on se foute de ma gueule »[8].

Un manque notoire de formation

Les agents affectés dans un service des étrangers arrivent sans aucune formation préalable. Ils n'ont donc aucune connaissance en droit des étrangers et doivent se familiariser avec cette réglementation par le biais d'un apprentissage informel délivré par un agent plus ancien. Le nouvel arrivant doit apprendre les différents cas de demandes de titre, les types de documents requis pour les obtenir et les références aux articles de loi qui correspondent. Cette forme de connaissance reste cependant rudimentaire et ne s'accompagne d'aucune maîtrise des outils juridiques.

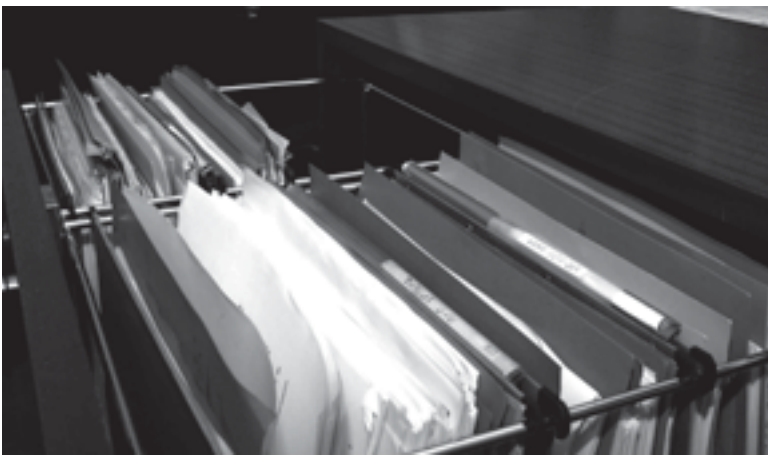
« - On a toujours l'impression de naviguer à vue dans un bateau sans pilote ; on n'est pas au courant du droit, ni des circulaires qui sortent et en plus, on est isolés du reste de la préfecture. Lorsqu'on demande des stages, on met un an à les obtenir et encore, ce ne sont pas toujours ceux qu'on a demandés…
- Et êtes-vous mis au courant lorsqu'il y a une nouvelle circulaire ?
- Oui, on nous donne des consignes oralement, mais on ne nous les montre presque jamais. Parfois, on reçoit des notes ou des instructions aux services mais ça concerne des détails, des éléments de procédure qui arrivent une fois tous les six mois et qui ne servent à rien. Le sentiment, c'est plutôt qu'on est dirigés par personne, livrés à nous-mêmes…. Nous ce qu'on fait, c'est du bricolage, et rien d'autre ; on ne fait que bricoler »[9].

Les changements de législation donnent lieu à l'adoption de nouvelles pratiques, sans qu'il soit fait référence aux textes et avant même que les décrets d'application ne soient publiés. C'est donc à partir de ce que leur responsable leur indique que les agents s'efforcent d'appliquer les nouvelles lois et les modifications réglementaires. Il en résulte des variations considérables d'une préfecture à l'autre, selon la compréhension et l'interprétation que les divers responsables hiérarchiques font des textes. Ces variations dans l'interprétation locale sont par exemple particulièrement importantes en matière de preuves exigées, comme l'explique cet agent : *« pour les conjoints de français, il faut que je demande au moins trois preuves de vie commune, alors que comme ils sont mariés depuis moins d'un an, une seule suffit, enfin c'est ce que disait l'ancienne responsable, mais maintenant ça a changé… »*[10].

8 Cet exemple est issu d'observations menées par Mylène Chambon dans le cadre de sa thèse de doctorat consacrée à l'accueil administratif des étrangers.

9 Alexis Spire, *L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique*, *op. cit*.

10 Mylène Chambon, idem


© Billie Bernard

Lorsque les décrets finissent par être publiés, les routines sont déjà installées et les habitudes prises par les agents ne sont pas toujours modifiées en conséquence. Le principal inconvénient de cette absence de formation juridique est que l'agent n'a jamais directement accès à la réglementation. Il n'en connaît que ce que lui en disent ses collègues, qui l'ont eux-mêmes appris *« sur le tas. »* Le manque de formation ne se réduit pas aux questions juridiques. Les agents affectés à l'accueil réclament également des formations à l'entretien ou aux « situations de crise » qu'ils ne parviennent pas à obtenir.

Face aux questions parfois insistantes des usagers, l'agent insuffisamment formé peut se sentir remis en cause dans son travail et même réagir violemment à certaines réclamations. Pour mettre un terme à ces échanges désagréables, certains haussent le ton en protestant : *« vous n'allez quand même pas m'apprendre mon travail ! »* ou encore *« je sais ce que je dis, je connais mon travail quand même ! »* Ce type de réponse contribue à rendre plus difficile l'accès à l'information pour les étrangers qui maîtrisent mal la logique et le langage juridique et administratif.[11]

La difficulté de changer de poste, la précarité de certains statuts et l'absence de formation des agents pèsent donc directement sur les rapports qui se nouent au guichet. Tous ces éléments contribuent à tendre les relations entre agents et usagers. Bien sûr, un grand nombre d'interactions se déroule sans difficulté mais dès qu'un étranger fait preuve d'un comportement qui ne paraît pas conforme aux attentes ou qu'il lui manque un document, le ton peut très vite s'envenimer.

Des objectifs chiffrés

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 a réformé en profondeur le budget et la gestion de l'État. Pour parvenir à une gestion plus performante des dépenses publiques, elle développe une culture du résultat par l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performances. La LOLF est entrée pleinement en vigueur le 1er janvier 2006, devenant donc le nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de l'administration de l'État.

Dans les préfectures qui accueillent un grand nombre d'étrangers, ceci se traduit par la mise en place d'une gestion statistique des demandes et une comptabilisation méticuleuse du nombre de dossiers instruit par chaque agent. Les chefs de bureau comptent ainsi le nombre de personnes reçues globalement et par guichet, pour évaluer le temps de réception nécessaire à chaque demande et donc le nombre de personnes à recevoir par agent. D'après ces données, ils fixent un nombre d'usagers à convoquer par jour.

Par exemple, dans l'un des services en charge des étrangers à la préfecture de police de **Paris**, il a été établi que chaque agent doit recevoir dix-huit personnes par jour, en ayant entre dix et vingt minutes pour traiter les demandes individuellement. Les convocations sont alors programmées tous les quarts d'heure. Mais le service n'est pas équipé d'un logiciel permettant à la personne à l'accueil de voir le temps d'attente estimé des usagers qui viennent d'arriver. Le chiffre de dix huit administrés par agent et par jour est vérifié par une feuille de statistiques que remplit chaque guichetier au fur et à mesure qu'il reçoit les gens. A la fin de la journée, on sait ainsi qui a reçu combien de personnes et pour quelle demande. Si cette technique a pour but (hormis les informations qu'elle donne sur les pourcentages selon les types de demandes) d'identifier ceux qui en font le moins, elle participe surtout à réduire davantage le peu d'échange qui existe entre l'agent et l'usager. L'interaction est donc réduite au strict minimum, à tel point qu'il n'y a parfois même pas d'échange verbal. Dans un contexte d'objectifs chiffrés, le but de l'agent est d'en dire le moins possible pour éviter que l'étranger ne lui pose de questions, afin de « *gagner du temps* » comme ils le disent eux-mêmes. Or ce mode de réception n'est valorisant ni pour l'agent dont l'activité est réduite à un travail très mécanique et répétitif, ni pour l'usager perçu le plus souvent comme un dossier parmi d'autres.

« Au début, tu parles, tu prends le temps d'expliquer que même s'ils ont été convoqués aujourd'hui, on ne peut pas les recevoir car on a déjà trop de monde… et puis en fin de compte, tu t'aperçois que plus tu parles, plus ils te parlent, plus ils essayent de négocier, et alors là ça devient l'enfer parce que tu n'arrives plus à les refouler ; alors, après, tu ne te prends plus la tête, tu dis « fini

11 Cet exemple est issu d'observations menées par Mylène Chambon, op. cit.

MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'IMMIGRATION, DE L'AUTRE CÔTÉ DU GUICHET.

La fédération Interco a donné la parole aux militants CFDT, professionnels du service public, chargés d'appliquer la politique de l'immigration. Une enquête qui témoigne de leurs conditions de travail au quotidien.

Suivre, pas à pas, le parcours du candidat à l'immigration depuis le départ de son pays d'origine jusqu'à son arrivée en France, c'est en quelque sorte aller de guichet en guichet. Derrières ces guichets, des hommes et des femmes ont pour tâche de participer à la mise en œuvre de la politique de l'immigration. À les écouter, on comprend que leur niveau de formation et leurs conditions de travail ont un lien direct avec l'accueil des étrangers qui veulent immigrer en France. « Améliorer le travail des professionnels, c'est contribuer à améliorer l'accueil des candidats à l'immigration », affirme Paola Bergs, secrétaire nationale de la fédération Interco-CFDT. L'enquête menée par Interco en 2006 montre que la réalité professionnelle des salariés est complexe et difficile à vivre. Ils sont confrontés à des injustices et à des inégalités de traitement provoquées par les changements très fréquents des textes (36 réformes depuis 1945), mais aussi à une organisation du travail et à un recrutement inadaptés. Leur donner la parole a été le moyen pour Interco de montrer les failles d'une politique de l'immigration qui est au cœur du débat politique.

[...] « Dans la très grande majorité des cas, rien n'est fait pour faciliter l'accueil des étrangers qui sollicitent un titre de séjour », explique Daniel Lafon, secrétaire de la section CFDT à la préfecture de Bobigny en Seine-Saint-Denis. « Pour le personnel, poursuit-il, le plus important, c'est qu'il n'y ait plus ces files d'attente interminables aux guichets. »

[...] L'accueil, un métier. « Bien entendu, commente Paola Bergs, organiser les files d'attente et les réduire est une très bonne chose. » Mais, comme le dit Solange, « plus fondamentalement, il s'agit d'agir sur la manière dont est réalisé le traitement des demandes. » L'intervention humaine est indispensable pour identifier ce que veut le demandeur étranger, pour le conseiller et analyser sa situation spécifique. « Le professionnel derrière le guichet fera dans la très grande majorité des cas son possible pour effectuer ces tâches correctement, affirme Daniel Lafon. Mais en réalité, les personnes qui se retrouvent derrière les guichets des services d'accueil des étrangers sont les moins gradés et ont la formation initiale la moins élevée. » En dehors de Solange et de quelques exceptions, il y a assez peu de vocations...

Paradoxalement, là où les conditions de travail sont les plus difficiles, où les enjeux sont lourds pour le public demandeur, l'État employeur ne fait aucun effort pour offrir des formations.

La qualité de l'accueil et du service fourni, mais aussi celle du traitement des dossiers, s'en ressent inévitablement. L'accueil aux guichets est devenu un métier, insistent les militants CFDT. C'est là où l'on peut voir si une politique de l'immigration a été réellement pensée et en quels termes.

Elisabeth Kulakowska, CFDT[12], 24 avril 2007

pour aujourd'hui, tchao, bye-bye » et ils comprennent très bien ; ça va beaucoup plus vite et c'est plus efficace »[13].

Agent préfectoral

« C'est aussi lui [l'agent] qui décide du temps qu'il accepte d'attendre un usager qui ne se précipiterait pas. Ainsi, on constate de grandes disparités entre les agents. Certains consentent à attendre un petit moment afin de laisser le temps à l'usager de se rendre compte que son numéro est appelé, d'autres passent directement au numéro suivant. […] Quel que soit le cas de figure, les agents sont en général assez exaspérés quand un usager se présente alors que son tour est passé. En effet, s'il est assez rapide de marquer un usager absent (qui compte pour un usager « traité » dans les statistiques quotidiennes), il est beaucoup plus long de reprendre un numéro passé pour le traiter. En effet, alors que la première opération consiste juste à cocher sur l'ordinateur « absent », la seconde suppose de rechercher le numéro, d'annuler

12 CFDT, Fédération Interco : http://www.cfdt.fr/actualite/societe/vie_en_societe/discriminations_0076.htm

13 Alexis Spire, *L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique*, *op. cit.*

l'opération de « mise en absence » et ensuite, bien sûr de traiter la demande comme n'importe quel usager. Ces manipulations supplémentaires ralentissent la cadence et les fonctionnaires rejettent souvent la faute sur les usagers[14]. »

La pression qui s'exerce sur les agents pour qu'ils réduisent les délais de traitement et augmentent leur productivité peut être forte. Ceux qui refusent d'« entrer dans le moule » et de mettre de côté leurs valeurs pour atteindre ces objectifs doivent parfois en subir les conséquences.
Mais au final les plus pénalisés sont les étrangers, souvent obligés de revenir plusieurs fois pour obtenir ce que l'agent aurait pu leur fournir dès la première entrevue.

A 16h30, il ne reste plus que deux demandeurs d'asile afghans qui attendent, alors que tous les guichetiers ont fait leur « chiffre. » Je vais voir la chef de salle pour lui demander si on ne peut pas les accepter sans ticket ou leur attribuer des tickets supplémentaires. Agacée par ma question, elle me répond que le chiffre est atteint et qu'il ne faut surtout pas dépasser le chiffre, " sinon, ils vont vouloir nous l'augmenter" : « Le chiffre, c'est le chiffre, dit-elle en prenant à témoin un autre guichetier. Et pourtant, dieu sait si je ne rechigne pas à la tâche[15]. »

De la déresponsabilisation à la déculpabilisation des agents

Chaque agent prend en charge une séquence très restreinte de la demande et participe de façon très ponctuelle au processus de traitement du dossier. Cette forme de division du travail rend possible une déresponsabilisation des différents agents qui interviennent successivement jusqu'à la prise de décision.
A **Bobigny** par exemple, l'agent qui reçoit l'usager rédige une synthèse de la situation et donne un avis sur l'opportunité d'accorder ou non un titre de séjour à l'intéressé. Cet avis est transmis au responsable du service qui peut donner un « avis conforme » ou ne pas suivre l'agent. Sur la base de ces documents, c'est le responsable de la direction des étrangers qui prend la décision finale[16].
La collégialité des décisions permet donc de déculpabiliser les agents, tout comme l'intervention d'un magistrat dans la procédure dans la mesure où celui-ci dispose du pouvoir d'annuler la décision préfectorale.

© Cimade

Enfin, certains tentent de minimiser l'importance et les conséquences de leurs décisions en déclarant qu'ils ne font qu'appliquer la loi. Le discours visant à légitimer les actions des préfectures par leur légalité est d'ailleurs un leitmotiv du gouvernement.

« Nous n'avons pas à nous excuser d'appliquer la loi de la République, votée par un parlement démocratiquement élu, approuvée par le Conseil constitutionnel ! Je sais que pour faire ce métier difficile et passionnant, les fonctionnaires de la direction des étrangers de Seine-Saint-Denis ont un caractère bien trempé.
Personne n'a de leçon à vous donner !
Je sais que je peux compter sur vous, et c'est pourquoi, je vous le dis une nouvelle fois : vous avez toute ma confiance ».

Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, le 11 décembre 2006 lors de sa rencontre avec les agents de la direction des étrangers et les représentants de l'ANAEM à la préfecture de Bobigny

Des mobilisations qui commencent à voir le jour

Malgré ces tentatives de déculpabilisation, face aux instructions toujours plus répressives de leur hiérarchie, des agents se mobilisent pour protester contre des pratiques qui leur semblent, à juste titre, indignes de fonctionnaires d'un Etat de droit.
Suite à l'échec d'une convocation piège visant un sans papier dans une agence ANPE de la **région lyonnaise**, des agents de l'ANPE, des Assedic et de la direction départementale du travail se sont regroupés le 18 octo-

14 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 1 en science politique, juin 2007.
15 Alexis Spire, *L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique*, *op. cit*.
16 Julie Thuilleaux, *idem.*

LES FONCTIONNAIRES DE L'ISÈRE CONTRE LA CHASSE AUX IMMIGRÉS.

Plusieurs syndicats appellent les salariés de la préfecture à entrer en résistance contre les arrestations de sans-papiers.

« Il y a des agents qui ont affirmé se poser les mêmes interrogations que nous, alors que d'autres étaient complètement fermés, voire hostiles. Nous avons vraiment senti que nous n'étions pas les seuls à nous poser des questions, même si, en préfecture, c'est plus difficile qu'ailleurs. Pour certains, c'était presque un soulagement. Mais il ne faut pas se faire d'illusion, ils sont isolés, peu organisés syndicalement, ils n'ont aucun débat sur l'éthique professionnelle, comme nous essayons de l'entretenir dans nos différents services. Mais, quand en préfecture, ils arrivent à piéger des gens dans leurs propres murs, ils ont beau être chargés de faire respecter la réglementation, il y a des choses moralement inadmissibles. Ils ne peuvent pas ignorer les conséquences sur les gens, sur les familles, ce qu'est un centre de rétention, ce que signifient les expulsions... »[17]

Emilie Rive, l'Humanité.
30 janvier 2008

bre 2007 pour manifester ensemble leur mécontentement face au développement de telles pratiques. Ils ont ensuite créé le Réseau Emploi Formation Insertion (le Refi) pour coordonner l'action de tous les agents travaillant dans des entreprises de mission publique et souhaitant résister à la « chasse aux étrangers. »

Plus récemment, d'autres initiatives très comparables ont vu le jour. En janvier 2008 par exemple, suite à l'arrestation au guichet de la préfecture de **Grenoble** d'un sans papier venu accompagné d'un soutien pour se renseigner sur son dossier, un réseau intersyndical s'est mis en place pour interpeller les agents de la préfecture sur cette situation. Composé des syndicats Sud, SNU, CGT et CNT provenant de sept administrations ou services publics différents, le réseau RESISTE (RESeau ISérois contre la Traque des Etrangers) appelle toutes celles et tous ceux qui travaillent dans les secteurs de l'éducation, de l'emploi, des transports, de l'insertion et de la santé à ne pas appliquer aveuglément les directives sur le contrôle des étrangers en situation irrégulière. Leur objectif est de faire progresser chez les fonctionnaires l'idée que la politique d'immigration est certes légale mais pas légitime et qu'il existe des limites au devoir d'obéissance.

Le manque de moyens, de personnels et de formation, ajoutés à la pression des objectifs chiffrés, engendrent des conditions de travail difficiles pour les agents et préjudiciables aux étrangers. S'il est délicat pour les agents de s'opposer à leur administration, certains s'organisent et se mobilisent pour amener leurs collègues à s'interroger sur leurs conditions de travail et, au-delà, sur la légitimité de leurs pratiques et en appeler à leur éthique.

Sud-Éducation / Sud-Travail / CNT-Éducation / SNU-Travail / SNU-Anpe / CGT-Travail / CGT-Ddass

Tract distribué aux agents de la préfecture le 29 janvier 2008

AGENTS DE LA PREFECTURE DE L'ISERE

Dans vos murs, on piège, on arrête, on expulse !

Un sans-papier arrêté en Préfecture

Agents de la Préfecture, un étranger vient d'être piégé dans vos services alors qu'il était accompagné par un membre de son collectif de soutien. La police, prévenue par un agent, l'a arrêté et conduit en centre de rétention pour l'expulser.

Ce n'est pas la première fois qu'on livre ainsi un sans-papier à la police dans ces lieux.

Pourquoi ce zèle ? Quels crimes ont commis ces hommes et ces femmes qui n'aspirent qu'à travailler et vivre en paix ?

Les sans-papiers sont avant tout des victimes

Comme nous, vous connaissez les souffrances qu'endurent les candidat-e-s à l'immigration.

Comme nous, vous savez les conditions de vie indignes dans les centres de rétention.

Comme nous, vous n'ignorez pas la responsabilité des grandes puissances comme la France dans les désordres économiques mondiaux qui nourissent l'immigration.

Il faut résister

Même si, de par vos attributions, vous n'êtes pas tou-te-s directement concerné-e-s par le contrôle des étrangers, vous partagez dans ce lieu symbolique de la préfecture, une même communauté de travail. Fonctionnaires, nous vous appelons à rester des citoyens soucieux de l'éthique que confère l'exercice des missions de service public.

Cette politique est détestable

La politique d'immigration choisie est détestable. Elle prélève sur les pays pauvres les personnes les plus qualifiées, les sous-paye et les met en concurrence avec les salarié-e-s d'ici. Elle rejette les moins qualifiées dans la clandestinité, les condamnant ainsi aux pires conditions d'exploitation économique.

Cette politique est insupportable également aux consciences avec son cortège de rafles et ces enfants enfermés dans des camps.

Cette politique est de surcroît illusoire : aucun mur n'empêchera les hommes de fuir les pays ravagés par la misère, la guerre ou l'arbitraire.

Cette politique vise aussi et surtout à racoler l'électorat d'extrême droite.

Débattez dans vos services

Assez de délation ! Assez de victimes ! Engagez le débat dans vos services. Quel est le sens des objectifs chiffrés d'expulsion assignés au Préfet ? Pourquoi les agents publics sont-ils mis à contribution ? Quelles sont les limites du devoir d'obéissance ?

En matière de conditions de travail des agents, la Cimade souhaite faire état des propositions des syndicats d'agents de la fonction publique, notamment celles de la CFDT :

- **le renforcement des moyens matériels et humains ;**
- **une possibilité de diversification des tâches entre l'accueil et le traitement des dossiers ;**
- **une meilleure prise en compte des demandes de mutation ;**
- **une formation des agents sur la législation et la réglementation en matière de droit des étrangers ;**
- **une formation à l'accueil du public, à la gestion des situations conflictuelles ;**
- **la possibilité pour les agents de bénéficier d'une supervision.**

17 Syndicaliste CGT à la DDASS de l'Isère

Quand les lois favorisent l'arbitraire

Depuis 2003, les réformes successives de la loi sur l'immigration ont supprimé des droits pour les remplacer par des dispositifs de régularisation discrétionnaire ou humanitaire dans lesquels le préfet a tout pouvoir de décision.
Et les critères selon lesquels cette régularisation est accordée sont devenus flous et subjectifs notamment du fait de l'introduction de conditions liées à l'intégration des étrangers dans la société française.
Par ailleurs, les considérations qui prévalent lors de l'instruction d'un dossier sont aujourd'hui d'autant moins transparentes que l'administration est de moins en moins tenue de justifier ses décisions.
Ainsi, lorsqu'un désaccord oppose l'administration à un étranger, ses possibilités de contestation de la décision sont très restreintes: le cadre législatif étant plus flottant le recours à la loi est plus difficile. De plus, depuis la réforme instituant l'obligation à quitter le territoire français, les règles concernant la saisine des tribunaux sont plus strictes alors que les procédures sont moins protectrices pour les étrangers et que les instances de médiation sont pratiquement inexistantes.

Recul du droit au profit de régularisations humanitaires ou discrétionnaires

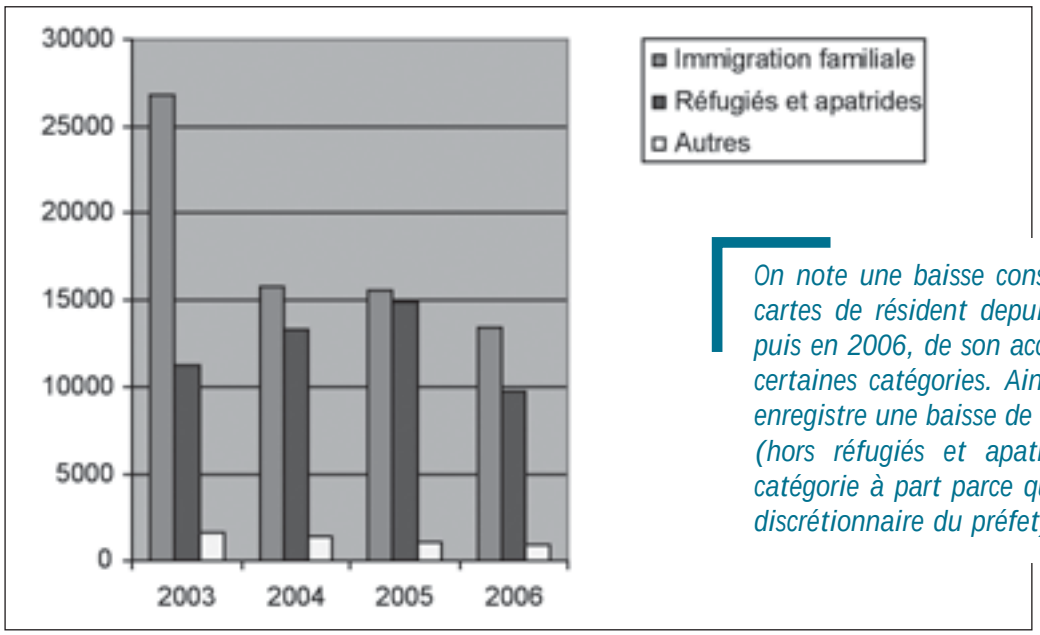
L'institutionnalisation du pouvoir discrétionnaire du préfet renforce inévitablement les pratiques arbitraires et inéquitables. Elle se manifeste par la mise en place de dispositifs d'« admission exceptionnelle au séjour » ou de régularisation humanitaire pour des cas qui, auparavant, auraient obtenu un titre de séjour de « plein droit ».

> LA CARTE DE RÉSIDENT : UNE ESPÈCE EN VOIE DE DISPARITION

Avant 2003, l'administration avait une obligation légale de délivrer une carte de résident de dix ans aux membres de famille de ressortissants français remplissant certaines conditions. Ainsi, les parents d'un enfant français et les personnes mariées avec un ressortissant français devaient obtenir une carte de résident au bout d'un an de résidence régulière en France, c'est-à-dire après avoir obtenu une carte de séjour temporaire d'un an, elle-même soumise à plusieurs conditions.
Il en était de même des bénéficiaires du regroupement familial (à savoir le conjoint et éventuellement les enfants mineurs d'une personne régulièrement installée en France) qui obtenaient le plus souvent une carte de résident, après de nombreuses vérifications relatives aux ressources et au logement dont disposeraient les intéressés à leur arrivée en France.
Le principe qui sous-tendait ce système était que les personnes ayant vocation à rester en France en raison de leurs attaches familiales très fortes devaient être en mesure de s'intégrer pleinement et rapidement à la société française, processus grandement facilité par l'obtention d'un titre de séjour stable.
Par la loi du 26 novembre 2003 (dite loi « Sarkozy 1 ») puis par celle du 24 juillet 2006 (dite loi « Sarkozy 2 ») la délivrance de « plein droit » de la carte de résident pour ces étrangers ayant des attaches familiales fortes en France a été supprimée. L'obligation faite à l'administration de placer ces personnes en situation administrative stable a été remplacée par une simple possibilité laissée

© Billie Bernard

EVOLUTION DE LA DÉLIVRANCE DES CARTES DE RÉSIDENT DEPUIS 2003



On note une baisse constante de la délivrance des cartes de résident depuis la suppression, en 2003 puis en 2006, de son accès de « plein droit » pour certaines catégories. Ainsi, entre 2003 et 2006 on enregistre une baisse de 50 % des cartes de résident (hors réfugiés et apatrides qui constituent une catégorie à part parce que non soumise au pouvoir discrétionnaire du préfet).

Source : chiffres tirés du rapport du comité interministériel de contrôle de l'immigration, décembre 2007.

à la discrétion du préfet. Cette évolution s'est traduite par une baisse sensible de la délivrance des cartes de résident et le maintien des intéressés sous statut précaire.

> L'ADMISSION EXCEPTIONNELLE AU SÉJOUR : L'INSTITUTIONNALISATION DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU PRÉFET

La création, en juillet 2006, de l'« admission exceptionnelle au séjour » est sans doute la mesure la plus symptomatique d'un système dans lequel la régularisation n'est plus conçue comme un droit mais comme une faveur.
C'est sa mise en place qui a permis, lors des débats parlementaires du printemps 2006, de faire passer la suppression de la régularisation de « plein droit » des sans papiers justifiant de dix ans de résidence en France. Ce dispositif permettait de reconnaître les liens tissés par ces personnes depuis plus de dix ans. Pendant toutes ces années, elles ont constitué un réseau de relations, ont scolarisé leurs enfants, appris le français, souvent trouvé un travail, parfois un logement et présentent donc des garanties d'insertion indéniables. Pourtant, il a été décidé de mettre un terme à ce droit à un statut stable créé par un gouvernement de droite en 1997.
A la place d'une régularisation de droit au bout de dix ans de présence, l'admission exceptionnelle au séjour a ouvert une possibilité de régularisation pour des cas humanitaires, exceptionnels ou liés à l'exercice d'une activité professionnelle caractérisée par des besoins de main d'œuvre, ce dernier critère ayant été ajouté par la loi du 20 novembre 2007.
Pour définir les critères de régularisation, une commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour a été créée :

« La commission devra donc préciser les critères de régularisation, étant entendu cependant que l'on ne peut pas tout préciser, car il y a des situations qui peuvent être totalement hors critères. Ces critères relèvent selon moi de deux catégories.
La première est d'ordre humanitaire. J'assume ce terme volontairement vague, car il ne s'agit pas de refaire le code de l'immigration mais de permettre à la procédure de jouer le rôle de soupape qu'à juste titre, vous voulez lui faire jouer.
La seconde, ce serait la chance que certains étrangers constituent pour notre pays. Car, Messieurs Lagarde et Pinte, je crois qu'il est nécessaire de ne pas retenir que des critères strictement humanitaires et sociaux. Nous pourrions ainsi régulariser le jeune étranger, alors expulsable, qui, il y a quelques années, a sauvé une famille entière de la noyade et bien d'autres encore pour des motifs différents.
[…] Ainsi, nous sortons le problème des régularisations du débat national pour en faire davantage une question locale du ressort des préfets et du mouvement associatif. »
Présentation des critères de régularisation au titre de l'admission exceptionnelle au séjour par Nicolas Sarkozy, le 5 mai 2006 à l'Assemblée Nationale.

> CIRCULAIRE RELATIVE AUX FAMILLES D'ENFANTS SCOLARISÉS : LE RÈGNE DE L'ARBITRAIRE

La circulaire du 13 juin 2006 relative aux familles d'enfants scolarisés constitue une bonne illustration des dérives qui peuvent découler d'un dispositif qui ne repose pas sur le droit et dont l'application échappe donc au contrôle des juridictions.

Un état des lieux de son application dans les différentes préfectures[19] montre en effet un traitement inégalitaire d'un département à l'autre et, à situation comparable, des décisions différentes. Des injustices flagrantes ont été constatées, liées au sentiment d'impunité dont jouissait l'administration : disparité dans les conditions d'accueil en préfecture, dans les pièces et documents à produire, divergence dans l'interprétation des critères de régularisation, refus d'enregistrement ou d'instruction de certains dossiers, refus stéréotypés ou laconiques, etc.
En élargissant, au gré des réformes législatives, la marge de manœuvre légale offerte à l'administration quant à l'application des critères de régularisation, le gouvernement a instauré un droit inéquitable.

Développement de critères flous et subjectifs : variations autour de la notion d'intégration

Le pouvoir discrétionnaire de l'administration, clairement inscrit dans la loi, est renforcé par des critères qui, faute de définition précise et objective, permettent toutes les interprétations possibles : la notion d'intégration sert alors de variable d'ajustement.

> « INTÉGREZ-VOUS D'ABORD ! »

En plus de la suppression du droit à l'accès à une carte de résident pour plusieurs catégories d'étrangers, les modifications législatives de 2003 et 2006 ont allongé les délais de résidence en France nécessaires à l'obtention de cette carte. Alors que jusqu'en 2003 un parent d'enfant français ou un conjoint de Français avait droit à une carte de résident au bout d'un an de séjour régulier en France, il lui faut désormais attendre trois ans pour pouvoir la solliciter, sans aucune garantie de l'obtenir.
A ces restrictions se sont additionnés des critères supplémentaires dont les préfets doivent tenir compte lorsqu'ils se prononcent sur l'opportunité d'accorder une carte de résident. Le principal critère qui a été ajouté réside dans la vérification par l'administration de « l'intégration de l'étranger dans la société française. » On mesure donc l'intégration d'une personne et sa volonté de demeurer en France à un moment où elle est maintenue dans la précarité et l'incertitude. La carte de résident, qui avait été créée comme un outil de l'intégration des étrangers ayant vocation à rester en France, devient alors une récompense à l'intégration. L'évolution des discours relatifs au lien existant entre stabilité du séjour et intégration est éloquente :

« Comment croire que puissent pleinement s'insérer dans la vie de notre pays des hommes et des femmes que la loi et les procédures cantonnent dans la marge de la société ? Comment penser qu'il puisse y avoir insertion réelle de personnes qui vivent, si je puis dire, avec la valise sur la tête, sans savoir de quoi demain sera fait ? »

Georgina Dufoix, secrétaire d'Etat chargée des travailleurs immigrés, à l'Assemblée nationale le 25 mai 1984.

« L'intégration est un processus long, complexe, coûteux, qui met en jeu les équilibres de notre pacte social. Nous voulons donc obliger les étrangers désireux de s'installer durablement ou définitivement en France à se donner le mal indispensable pour s'intégrer. La société d'accueil ne saurait être seule à devoir faire des efforts. Comment espérer s'intégrer en France, comment y trouver un travail, élever ses enfants, avoir une vie sociale, sans parler un mot de français ? C'est impossible ! C'est pourquoi désormais, pour obtenir un droit au séjour durable, il faudra manifester sa volonté de s'intégrer en faisant l'effort d'apprendre notre langue. Il faudra aussi, c'est bien le moins, s'engager à respecter les lois et les valeurs de notre République. Si l'on ne souhaite ni apprendre le français ni respecter les lois et les valeurs de la France, on n'a pas vocation à y être accueilli et à s'y installer. Si les étrangers ont des droits, ils ont aussi des devoirs. Et le premier de ces devoirs est d'aimer le pays qui les accueille. Rien n'oblige celui qui n'aime pas notre pays, n'apprécie pas ses valeurs et ne respecte pas ses lois à y rester ».

Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, à l'Assemblée nationale le 2 mai 2006.

Depuis la loi du 26 novembre 2003, les bénéficiaires du regroupement familial et les parents d'enfants français sont soumis à cette condition d'intégration pour l'accès à une carte de résident. Il en est de même, depuis la loi du 24 juillet 2006, pour les conjoints de Français.
Pourtant, les attaches familiales des personnes rejoignant des personnes françaises ou des étrangers résident en France de longue date représentent des garanties importantes quant à leur intégration future dans la société française. Qui pourrait mieux aider une personne à appréhender la société française et à y trouver sa place qu'un conjoint français ?
La condition d'intégration concerne également des personnes qui sollicitent une carte de résident au bout de cinq ans de résidence régulière en France. Il s'agit

19 *« De la loterie à la tromperie. Enquête citoyenne sur la circulaire du 13 juin 2006 relative à la régularisation des familles étrangères d'enfants scolarisés »*, Cimade, avril 2007 : http://www.cimade.org/publications

d'étrangers qui disposent d'une carte de séjour temporaire renouvelée chaque année pendant cinq ans. Pour certains, l'obtention d'une telle carte n'a été possible qu'après avoir justifié de leur présence en France depuis plus de dix ans. Au bout de quinze ans de résidence en France (dix en situation irrégulière et cinq en situation régulière), il leur faut encore amener des gages de leur attachement à la France.

La condition d'intégration ne s'applique pas qu'à des personnes en situation régulière qui souhaitent stabiliser leur séjour en France par l'obtention d'une carte de résident. Plus paradoxal encore, elle s'applique également à des personnes sans-papiers. Depuis 2006, un étranger qui dispose d'attaches familiales (parents, concubin, partenaire au titre du PACS…) doit, pour obtenir une régularisation, justifier de « son insertion dans la société française », en plus des conditions liées à l'intensité, l'ancienneté et la stabilité des liens familiaux en France, à la nature des liens avec les membres de famille restés au pays d'origine et à ses conditions d'existence.

Un sans papiers doit donc être inséré pour être régularisé sachant que le séjour irrégulier est le premier frein à l'insertion. L'absence de titre de séjour place les sans papiers dans une position extrêmement difficile vis-à-vis de la société d'accueil car, étant dépourvus de droits, ils sont souvent contraints d'enfreindre la loi ou de cacher leur situation pour vivre « normalement » et a fortiori pour s'insérer.

Sans droit au travail, les sans papiers ont recours à de faux titres de séjour pour pouvoir exercer une activité professionnelle. Il en est de même pour l'ouverture d'un compte bancaire, démarche très difficile lorsque l'on est en situation irrégulière, ou l'inscription dans un cours de français, le plus souvent réservé aux étrangers titulaires d'une carte de séjour. Quant à l'accès à un logement, quel propriétaire accepterait de louer son appartement à une personne qui n'a pas de papiers ?

La difficulté n'est donc pas seulement d'arriver à s'insérer mais aussi d'arriver à le démontrer. Si de nombreux sans papiers sont objectivement insérés dans la société française, c'est bien souvent après avoir détourné la loi, ce dont l'administration peut se servir pour refuser la régularisation. Un dilemme se pose alors : faut-il apporter les preuves de l'insertion, au risque d'informer indirectement la préfecture de l'utilisation d'une fausse carte de séjour, ou les taire, au risque d'exposer l'intéressé à un refus motivé par le défaut d'insertion ?

En plus de la difficulté à la justifier lorsque l'on vit en situation précaire, cette condition d'intégration pose problème au niveau de sa définition.

Dans son application, il s'agit typiquement d'une condition qui peut engendrer des interprétations divergentes non seulement d'un département à l'autre mais encore d'un agent à l'autre. La condition d'intégration devient alors une variable d'ajustement, un critère tellement flou qu'il permet à l'administration de rejeter des dossiers sans avoir à se justifier sur des motifs objectifs. Le manque de transparence que ce type de critère génère est d'autant plus grave que les notions d'intégration et d'insertion se sont peu à peu généralisées et se retrouvent aujourd'hui à tous les stades de la procédure : pour la délivrance ou le renouvellement d'une carte de séjour temporaire, pour l'accès à une carte de résident comme pour l'acquisition de la nationalité française (la loi prévoit alors un critère d' « assimilation »).

Si la notion d'intégration est liée à la signature du contrat d'accueil et d'intégration et au respect des engagements pris dans ce cadre, d'autres considérations moins objectives sont prévues par la législation. Ainsi, l'article L.314-2 du Ceseda prévoit que *« la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, appréciée en particulier au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française ».*

De même, depuis la loi du 20 novembre 2007, on sait que l'insertion de l'étranger dans la société française est évaluée « en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République. »

Pour clarifier une notion floue, on renvoie donc à une autre notion encore plus obscure : celle de « valeurs de la République ».

> LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE : QUELLES VALEURS ?

Les « valeurs de la République », notion clé mise en avant par Nicolas Sarkozy en 2003 et en 2006, a été reprise et étendue par Brice Hortefeux dans sa loi du 20 novembre 2007 pour en faire un des pivots de sa politique migratoire.

En 2006 déjà, le Conseil constitutionnel semblait mal à l'aise face à ce concept. Saisi sur la validité constitutionnelle de la loi du 24 juillet 2006, le Conseil constitutionnel n'a retenu qu'une seule objection parmi les nombreux points qui lui étaient soumis : il a émis une réserve d'interprétation concernant la possibilité pour l'administration de refuser le regroupement familial à un étranger ne se conformant pas aux principes fondamentaux de la République. La notion de principes fondamentaux a en effet été jugée trop large par le Conseil Constitutionnel qui lui a préféré la notion de principes qui régissent la vie familiale en France.

« Il ressort des travaux parlementaires qu'en prévoyant que le regroupement familial pourra être refusé au demandeur qui ne se conforme pas aux " principes

fondamentaux reconnus par les lois de la République ", le législateur a entendu se référer aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France, pays d'accueil. »

Extrait de la décision du Conseil constitutionnel n°2006-539 DC du 20 juillet 2006.

Aujourd'hui, il ne s'agit plus seulement de s'appuyer sur ce critère pour régulariser ou stabiliser le séjour d'étrangers déjà présents en France, mais de sélectionner des étrangers depuis leur pays d'origine en fonction de leur connaissance de la langue française et des valeurs de la République.

Les conjoints de français et les candidats au regroupement familial ne peuvent obtenir un visa de long séjour (sésame nécessaire à la délivrance d'un titre de séjour en France) que s'ils se soumettent à un test relatif à leurs connaissances linguistiques et civiques. Si leur niveau est jugé insuffisant, l'administration leur proposera de suivre une formation de deux mois maximum dans leur pays d'origine, l'assiduité à cette formation conditionnant la délivrance du visa.

Les étrangers sont donc contraints de connaître les valeurs de la France avant même d'avoir été autorisés à mettre un pied sur son sol.

Pourtant, personne n'est capable de dire de quoi il s'agit, ce que sont ces valeurs et selon quels indicateurs leur connaissance peut être évaluée. Du reste, pendant les débats parlementaires de l'automne 2007, le gouvernement ne s'est pas risqué à essayer d'en donner une définition.

Thierry Mariani, rapporteur UMP et fervent défenseur du projet de loi, a admis qu'une notion aussi subjective engendrerait des différences d'appréciation.

© Billie Bernard

« Si le texte est adopté, la connaissance des valeurs de la République sera évaluée au même titre que la maîtrise du français. Mais cette évaluation-là sera plus complexe à mettre en œuvre. Il est donc souhaitable de rendre le test le plus objectif possible, notamment en confiant à une commission ad hoc le soin de préciser les connaissances attendues de l'étranger, ainsi que de dresser la liste des questions appelant des réponses simples qui pourraient être posées.

Nous avons déjà eu ce débat en 2003 et en 2006 : il s'agit de définir concrètement le contenu des valeurs de la République dont on exige la connaissance, afin d'éviter que, de Minsk à Bamako, cette définition ne varie selon la subjectivité de l'employé consulaire ou de l'agent de l'ANAEM chargé de l'évaluation.

[...] Cela permettrait d'éviter tout à la fois l'arbitraire, les hésitations, les différences d'appréciation entre les consulats. Certains me diront peut-être que c'est du bachotage, mais au moins le candidat à l'immigration aura en main, comme c'est le cas dans d'autres pays – j'ai cité les Pays-Bas mais il y a d'autres exemples – cent questions clés, ou cinquante, ou vingt : ce sera à la commission de préciser le nombre et la nature de ces questions permettant de définir les valeurs de la République. Ce sera toujours de beaucoup préférable au flou actuel, qui autorise des différences d'appréciation ».

Thierry Mariani, rapporteur du projet de loi relatif à l'immigration, le 19 septembre 2007 à l'Assemblée nationale.

En l'absence de définition précise de ce concept, toutes les interprétations sont possibles, laissant aux agents préfectoraux et consulaires le soin d'évaluer un critère dont personne ne connaît les contours.

Au terme d'une évaluation subjective, un agent préfectoral décidera si un étranger a une connaissance suffisante des valeurs de la République pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour dans le cadre des liens personnels et familiaux dont il dispose en France (article L.313-11,7° du CESEDA). L'intéressé sera régularisé si l'administration estime qu'il maîtrise suffisamment les valeurs de la République. Il pourra alors signer le contrat d'accueil et d'intégration au titre duquel lui sera proposée une formation civique comportant « une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République » (article L.311-9 du CESEDA). A l'inverse, si l'administration juge sa connaissance des valeurs de la République insuffisante, on lui refusera le titre de séjour qui lui aurait donné accès à une formation… sur les valeurs de la République. L'accès à la formation sur les valeurs de la République est donc réservé à ceux qui les connaissent déjà ! Pour les autres, l'administration vérifie la détention d'un savoir avant même de leur avoir donné la possibilité de l'acquérir.

> PARENTS IRRESPONSABLES OU ÉTRANGERS INDÉSIRABLES ?

Avec la loi du 20 novembre 2007 une nouvelle notion est née : le contrat d'accueil et d'intégration familial.
Les familles qui ont bénéficié de la procédure de regroupement familial doivent signer un contrat d'accueil et d'intégration non plus individuel mais pour l'ensemble de la famille, dans lequel les parents s'engagent à suivre une formation sur les « droits et devoirs des parents » et à respecter l'obligation scolaire. En cas de non respect de ce contrat, le versement des allocations familiales peut être suspendu ou mis sous tutelle et le préfet peut décider de ne pas renouveler le titre de séjour des parents.
Au delà de sa légitimité, il est permis de s'interroger sur l'efficacité d'un tel dispositif : si les familles sont sanctionnées pour leur manque d'intégration et le non respect de leurs devoirs en tant que parents, on voit mal comment elles pourraient s'amender en étant privées de leur autonomie financière et de leur titre de séjour. Ce type de dispositif crée de la distance et du ressentiment vis-à-vis des institutions françaises, peu propices à une meilleure insertion dans la société.
Ces mesures sont d'autant plus disproportionnées qu'elles concernent des familles ayant bénéficié de la procédure de regroupement familial, c'est-à-dire des familles qui par définition ont déjà prouvé qu'elles disposaient d'un travail et d'un logement, qu'elles connaissaient et respectaient les valeurs de la République et qu'elles maîtrisaient la langue française.
Il est donc désormais possible de faire basculer dans la clandestinité des familles entières sous prétexte que les parents n'auraient pas respecté certaines obligations liées à leurs devoirs. On ne sait, en l'absence de décret d'application, de quels devoirs il s'agit ni comment les agents procéderont à leur évaluation. On sait seulement que, grâce à cette mesure, le gouvernement a trouvé une occasion supplémentaire de stigmatiser les étrangers et de faire peser sur leurs têtes une nouvelle épée de Damoclès. L'abstraction des critères dits d'intégration soumettent les procédures de régularisation à l'évaluation personnelle des agents et des préfets. La prise en compte de considérations parfois très éloignées du cadre juridique est alors possible pour sélectionner les étrangers « méritants », séparer le bon grain de l'ivraie !

© Billie Bernard

Motivation des décisions

L'administration est, en règle générale, obligée de motiver ses décisions. Il existe cependant, en droit des étrangers, des exceptions à ce principe. N'ayant pas à justifier ses décisions, il arrive que l'administration ne prenne même pas la peine de répondre aux demandes qui lui sont adressées.

> MOTIF DU REFUS : « VISA REFUSÉ »

En matière de visa, le pouvoir d'appréciation de l'administration est énorme dans la mesure où il n'existe pas un droit à l'obtention d'un visa. La marge de manœuvre des consulats est donc très importante et les refus peuvent être fondés sur n'importe quel motif, sous réserve qu'il ne soit pas inexact et qu'il ne viole pas des engagements internationaux de la France, comme par exemple le respect du droit de vivre en famille protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.
Le Conseil d'Etat, dans une décision du 28 février 1986, a rappelé en ces termes l'étendue des pouvoirs de l'administration : « *Considérant qu'en l'absence de toute disposition conventionnelle, législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises à l'étranger disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'intérêt général* ».
Si l'obtention d'un visa n'est jamais un droit, certaines catégories d'étrangers sont toutefois relativement protégées contre des décisions arbitraires des consulats dans la mesure où ceux-ci ont parfois l'obligation légale de motiver leur refus, c'est-à-dire de mentionner les éléments juridiques et les éléments de la situation personnelle de l'individu qui leur permettent de prendre une telle décision. Les catégories d'étrangers concernés par l'obligation faite au consulat de motiver leurs décisions de refus de visa sont très limitées. Il s'agit de certains membres de famille d'un ressortissant communautaire ou français, des personnes ayant déjà obtenu un accord de l'administration française pour bénéficier du regrou-

© Cimade

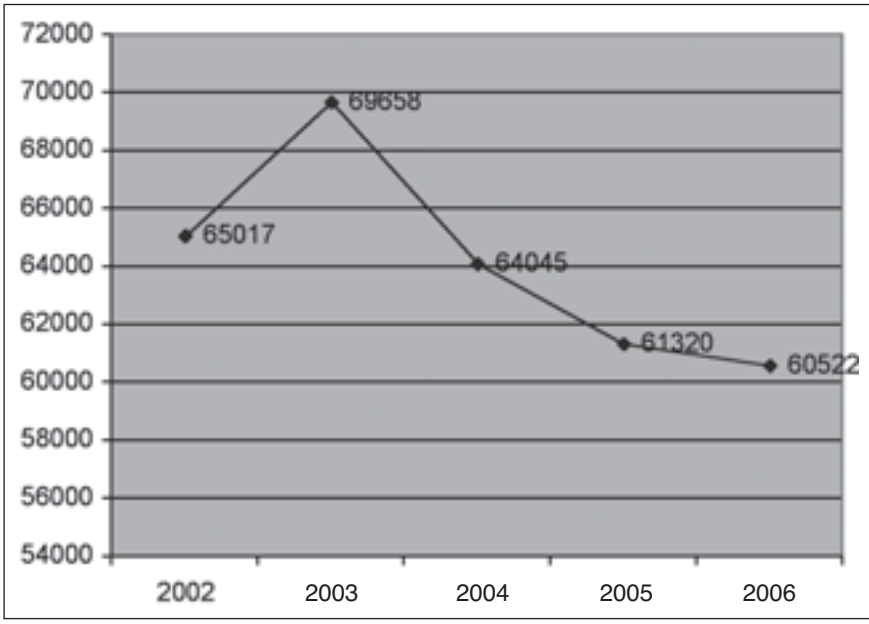
pement familial ou exercer une activité professionnelle en France, des personnes remplissant les conditions pour se voir délivrer une carte de résident de dix ans de « plein droit » ainsi que des personnes fichées dans le système d'information Schengen (c'est-à-dire principalement des personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement dans un pays européen).
L'obligation de motivation des décisions concernait également les étudiants qui sollicitaient un visa pour poursuivre des études en France, mais cette mesure a été supprimée par la loi du 26 novembre 2003. Depuis, en cas de rejet de leur demande, les étudiants sont soumis au même régime que la majorité des étrangers qui sollicitent un visa : refus écrit laconique, refus oral parfois accompagné d'un coup de tampon sur le passeport mentionnant « visa refusé » ou pas de réponse du tout, engendrant un refus implicite.

L'absence de motivation des refus de visas et son corollaire l'absence de réponse permettent de rejeter davantage de demandes et rendent la contestation de la décision extrêmement difficile. Ainsi, le rapport d'information sénatorial établi par Adrien Gouteyron en juin 2007 précise que « le taux d'annulation des refus de visas pourrait être un indicateur optimal de qualité de la décision si le nombre des recours n'était aussi bas : « seulement » 4.198 recours en 2006 devant la commission de recours des refus de visas (CRV), dont 50 % pour le Maroc et 25 % pour l'Algérie, pour 300.000 refus de visa. Les voies de recours ne sont pas indiquées aux demandeurs de visas**.** Ceci suffit pour expliquer que la commission ne subisse pas un afflux de recours alors que sa saisine est gratuite, et se fait par simple lettre, et sans ministère d'avocat ».

> SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE RÉPONDRE À UNE DEMANDE DE CARTE DE RÉSIDENT

Depuis le décret du 23 août 2005, la préfecture n'est plus tenue de répondre à une demande de carte de résident de dix ans dès lors qu'elle accorde le renouvellement d'une carte de séjour temporaire d'un an (article R.314-1, 5° du CESEDA).
En effet, lorsqu'un étranger demande à changer de titre de séjour pour accéder à une situation plus stable, la réponse de la préfecture peut se limiter à maintenir l'étranger dans son statut initial sans avoir à justifier le refus de changement de statut.
Ce dispositif, très pratique pour les préfectures puisqu'il leur évite de répondre aux demandes qui leur sont adres-

EVOLUTION DE LA DÉLIVRANCE DES VISAS DE LONG SÉJOUR MENTION ÉTUDIANT



Depuis la fin de l'obligation de motivation des décisions de refus de visas pour les étudiants en 2003, le nombre de visas délivrés a baissé de 13% alors que pour cette même période le taux global de délivrance de visa (toutes catégories confondues) a augmenté de 8,4%.

Source : chiffres tirés du rapport du comité interministériel de contrôle de l'immigration, décembre 2007.

sées et d'avoir à justifier leur refus, est particulièrement difficile à vivre pour les étrangers qui ne comprennent pas pourquoi l'administration décide de les maintenir dans une situation de précarité. Ils doivent renouveler chaque année leur demande de carte de résident jusqu'à ce qu'un jour la préfecture se décide à la délivrer, pour une raison tout aussi mystérieuse que celles qui avaient entraîné les refus précédents.

> ABSENCE DE MOTIVATION DES MESURES D'OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS

En 2006, une nouvelle mesure permettant à l'administration de renvoyer les étrangers dans leur pays d'origine a été créée : l'obligation de quitter le territoire français (OQTF). Depuis le 1er janvier 2007 (date de parution du décret d'application), cette mesure peut accompagner les décisions préfectorales de refus de délivrance de titre de séjour.

Au regard de la gravité des conséquences d'une mesure d'éloignement sur la vie des personnes, il était logique de considérer que ces décisions devaient être motivées par l'administration, c'est-à-dire qu'il lui revenait d'expliquer sur quel fondement juridique elle décidait d'expulser un étranger et quels éléments dans la situation personnelle de l'intéressé lui permettait de prononcer une telle mesure à son encontre.

C'est en suivant cette logique que plusieurs tribunaux administratifs ont annulé des OQTF, se fondant sur leur insuffisance de motivation. Contrarié dans sa volonté de faciliter la tâche de l'administration quant au renvoi des étrangers dans leur pays, le gouvernement a immédiatement réagit en permettant que la suppression de la motivation des OQTF soit votée par le parlement.

Désormais, un étranger a donc le droit de savoir pourquoi l'administration lui refuse un droit au séjour mais pas celui d'être informé des motifs qui l'amènent à prononcer son renvoi. Pourtant, il existe des situations dans lesquelles une OQTF ne peut pas découler d'un refus de séjour : si l'étranger encourt des risques pour sa vie en cas de retour dans son pays d'origine ou s'il fait partie des catégories d'étrangers protégés contre l'éloignement.

En l'absence de motivation de l'OQTF, le juge n'est plus en mesure de vérifier que l'administration a pris ces éléments en compte avant de se prononcer. Il en résulte un amoindrissement du contrôle exercé par les tribunaux, une plus grande liberté d'action pour les préfectures et des procédures moins protectrices pour les étrangers.

Le fait que l'administration ne soit pas tenue de justifier ses décisions lui laisse une grande marge de manœuvre et réduit en proportion les pouvoirs du juge. Du côté des usagers, cette absence de motivation ou même de réponse provoquent de l'incompréhension et diminuent l'efficacité de leur défense : impossible de démontrer l'inexactitude ou l'illégalité des arguments de l'administration lorsqu'ils sont inexistants.

Disparition des lieux et instances de médiation

Dans un contexte où les procédures sont de moins en moins protectrices pour les étrangers et où les décisions préfectorales manquent de transparence parce qu'elles reposent sur des critères subjectifs et ne sont pas toujours motivées, des lieux et instances de médiation entre l'administration et les administrés semblent plus que jamais nécessaires.

> LA COMMISSION FANTÔME

La commission du titre de séjour, réactivée en 1998 par Jean-Pierre Chevènement alors ministre de l'Intérieur, a été conçue comme une instance d'aide à la décision, un moyen de permettre aux étrangers de s'expliquer sur les faits qui leurs sont reprochés par l'administration pour que celle-ci puisse trancher en toute connaissance de cause.

La préfecture est censée saisir la commission du titre de séjour chaque fois qu'elle envisage de refuser de délivrer ou de renouveler un titre de séjour auquel un étranger a droit. Elle doit également être saisie par le préfet lorsque celui-ci est saisi d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour par un étranger qui justifie de dix ans de résidence en France. La commission, après avoir entendu l'étranger, rend un avis à la préfecture qui n'a aucun caractère contraignant mais qui permet de l'éclairer au moment de la prise de décision finale.

Si cette commission a fonctionné correctement lors de sa remise en service en 1998, cela n'a été que de courte durée. Très vite, les préfectures se sont dispensées de saisir la commission avant de prendre un refus de délivrance de titre de séjour. Aujourd'hui la commission du titre de séjour est donc quasiment inexistante.

Si les contraintes logistiques ont souvent été mises en avant pour expliquer cette situation, il faut noter que le dispositif est désormais beaucoup plus léger, suite à la dernière modification de sa composition en 2007.

Alors qu'en 1998 chaque commission départementale était composée d'un magistrat du tribunal administratif, d'un magistrat du tribunal de grande instance et d'une personne désignée par le préfet pour ses compétences en matière sociale, sa composition a radicalement changé une première fois en 2003 avec une diminution importante du poids des magistrats au profit d'intervenants locaux et de personnalités désignées par le préfet. Depuis novembre 2007, plus aucun magistrat ne siège à la commission, désormais constituée d'un maire et de deux personnalités qualifiées désignées par le préfet.

EVOLUTION DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DU TITRE DE SÉJOUR

Dans chaque département, est instituée une commission du titre de séjour, composée :	
1998	- du président du tribunal administratif ou d'un conseiller délégué, président ; - d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ; - d'une personnalité qualifiée désignée par le préfet pour sa compétence en matière sociale.
2003	- du président du tribunal administratif ou d'un conseiller délégué, président ; - d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ; - d'une personnalité qualifiée désignée par le préfet ou, à Paris, le préfet de police, pour sa compétence en matière de sécurité publique ou de son représentant ; - d'une personnalité qualifiée désignée par le préfet ou, à Paris, le préfet de police, pour sa compétence en matière sociale ou de son représentant ; - d'un maire ou de son suppléant désignés par le président de l'association des maires du département ou, lorsqu'il y a plusieurs associations de maires dans le département, par le préfet en concertation avec celles-ci et, à Paris, du maire, d'un maire d'arrondissement ou d'un conseiller d'arrondissement ou de leur suppléant désigné par le Conseil de Paris. A sa demande, le maire de la commune dans laquelle réside l'étranger concerné, ou son représentant, est entendu.
2007	- d'un maire ou de son suppléant désignés par le président de l'association des maires du département ou, lorsqu'il y a plusieurs associations de maires dans le département, par le préfet en concertation avec celles-ci et, à Paris, du maire, d'un maire d'arrondissement ou d'un conseiller d'arrondissement ou de leur suppléant désigné par le Conseil de Paris ; - de deux personnalités qualifiées désignées par le préfet ou, à Paris, le préfet de police.

Article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée et article L.312-1 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile

La difficulté à réunir la commission provenant principalement de la présence de magistrats déjà surchargés de travail, sa nouvelle composition n'offre plus aucune excuse aux préfectures.

> LA FIN DES RECOURS GRACIEUX ET HIÉRARCHIQUES

Les commissions du titre de séjour ne sont pas réunies pour aider les préfectures à se prononcer sur les demandes de titre de séjour et il n'existe pas non plus de réelle possibilité pour les étrangers d'obtenir un réexamen de leur situation par l'administration.

En effet, jusqu'à la création de l'obligation de quitter le territoire français en juillet 2006, les décisions des préfectures pouvaient être contestées devant l'administration, par le biais de recours gracieux adressés au préfet et/ou de recours hiérarchiques adressés au ministère de l'Intérieur. Ces recours permettaient une négociation « amiable » avec l'administration, pour lui présenter des éléments nouveaux, développer certaines informations ou apporter des arguments supplémentaires en cas d'erreur de la préfecture. Le recours au juge administratif pouvait donc parfois être évité et les affaires pouvaient trouver une issue favorable dans un délai plus court (à l'époque certains tribunaux mettaient plusieurs années avant de se prononcer sur un recours).

La création de l'obligation de quitter le territoire français et sa mise en application en janvier 2007 a changé la donne. Si les recours gracieux ou hiérarchiques restent théoriquement possibles, ils n'ont dans les faits plus aucune utilité et sont abandonnés au profit des recours contentieux devant le juge administratif. En effet lorsqu'un recours administratif et un recours contentieux sont déposés simultanément (ce qui devient la règle puisqu'il n'est plus possible d'attendre la réponse au recours gracieux ou hiérarchique pour saisir le juge administratif), le juge qui dispose de trois mois pour se prononcer répond généralement avant l'administration. N'étant pas tenue de répondre au recours, l'administration ne les traite plus, préférant attendre la réponse du tribunal. La conséquence de cette réforme est que toute contestation d'une décision de l'administration doit impérativement passer devant le juge alors qu'auparavant les choses pouvaient se régler en amont. Cela accentue l'engorgement des tribunaux administratifs que la mise en palce de l'OQTF était justement censée supprimer. Cela renforce également l'impunité des préfectures puisque la seule façon de contester une

PART DES REQUÊTES RELATIVES AU DROIT DES ÉTRANGERS PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES AFFAIRES JUGÉES PAR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

	2006			2007		
Tribunal	**Nombre total de recours**	**Recours liés au droit des étrangers**	**Part des recours liés au droit des étrangers**	**Nombre total de recours**	**Recours liés au droit des étrangers**	**Part des recours liés au droit des étrangers**
Paris	19841	9136	46%	20745	10048	48%
Cergy-Pontoise	14355	7502	52 %	14398	6911	48%
Versailles	12833	3128	24%	12607	3241	26%
Melun	8777	2678	30%	8352	3440	41%
Lyon	8396	2437	29%	8729	2643	30%
Marseille	9549	1876	19,6%	8352	2025	24%
Strasbourg	6416	1731	27%	6111	1668	27%
Montpellier	7075	1647	23%	5379	1322	25%
Lille	7949	1379	17%	8512	2115	25%
Toulouse	5146	1339	26%	5717	1452	25%
Orléans	4915	1262	25%	4718	1038	22%
Nice	6847	1183	17%	6935	1311	19%
Grenoble	6071	1088	18%	6191	1018	16%
Rouen	3404	1001	29%	3372	982	29%
Total des 14 tribunaux	121574	37380	31%	120118	39214	33%
Total métropole		42875			45559	

Source : chiffres tirés de *« Analyse des statistiques par matières des TA et des CAA en 2007 : le contentieux des étrangers »*, Syndicat de la juridiction administrative.

Selon le syndicat de la juridiction administrative[20], si la baisse du nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière (liée à la suppression des arrêtés notifiés par voie postale) a naturellement engendré une diminution du contentieux dans cette matière, les autres affaires relatives au droit des étrangers ont en revanche connu une progression de 27,4% entre 2006 et 2007. Et ces chiffres ne traduisent pas suffisamment l'ampleur de l'augmentation dans la mesure où la mise en œuvre du dispositif de l'OQTF en 2007 n'a pas été immédiate et a connu une accélération au cours du second semestre 2007, ressentie à nouveau depuis le début de l'année 2008.

décision de l'administration est de saisir la justice. Surtout cela oblige les étrangers à se lancer dans des procédures extrêmement complexes nécessitant impérativement le soutien d'un avocat ou d'une association spécialisée.
En l'absence de lieu de médiation et au vu de l'inefficacité des recours gracieux et hiérarchique, les étrangers ne sont pas mis en position de pouvoir expliquer leur situation à l'administration, apporter des informations supplémentaires, développer des éléments qui n'ont pas été pris en compte. Cela génère des frustrations et des incompréhensions et entretient l'idée que les agents administratifs disposent d'un pouvoir démesuré sur la vie d'individus qui n'ont à aucun moment l'opportunité d'ex-

20 *« Audition du 7 mars 2008 devant la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique de l'immigration présidée par Pierre Mazeaud »*, Syndicat de la juridiction administrative : http://www.sja-juradm.org/IMG/pdf/Intervention_SJA_07-03-2008.pdf

pliquer leur point de vue. Il est donc urgent de récréer des espaces de discussion pour rétablir un dialogue entre les usagers et leur administration et permettre que les décisions soient prises en connaissance de cause, selon des procédures transparentes et des critères objectifs.
La généralisation de dispositifs de régularisation discrétionnaire se fait au détriment du droit et permet le développement de pratiques arbitraires et inégalitaires.
Parallèlement, l'essor de critères aussi flous que ceux d'« intégration », d'« insertion » et de « valeurs de la République » donne à l'administration une immense liberté pour décider qui méritera d'être régularisé et qui ne le sera pas, selon des considérations qui ne sont pas suffisamment encadrées par la loi.

Cette subjectivité et cet arbitraire dans la prise de décision sont renforcés par des mesures permettant à l'administration de ne même plus expliquer aux intéressés pourquoi elle refuse de répondre positivement à leur demande.
Enfin, il n'existe plus de lieux permettant une discussion amiable avec l'administration et toute contestation d'une décision préfectorale est obligatoirement portée devant un juge.
Une législation qui permet l'arbitraire et un traitement inégalitaire des situations engendre inévitablement l'augmentation des dysfonctionnements dans les pratiques préfectorales, que ce soit au niveau des conditions d'accueil des étrangers, de l'information qui est donnée au public ou des modalités d'instruction des dossiers.

LA CIMADE PROPOSE

➲ la définition de critères de régularisation précis et objectifs ;

➲ le rétablissement de l'obligation de motivation des décisions administratives pour l'ensemble des procédures liées au séjour des étrangers (passage à la carte de résident, OQTF, etc.) ;

➲ la création d'une instance du type « commission de séjour » qui pourrait être saisie par les étrangers et leur offrir la possibilité de voir leur situation réexaminée avant la saisine du juge administratif ou le rétablissement d'un recours gracieux ou hiérarchique effectif suspendant le délai de recours devant le tribunal administratif.

Conclusion

Les mauvaises conditions d'accueil constatées dans les grandes préfectures sont liées à leur impossibilité à faire face à l'afflux des demandeurs. Face à un constat qui ne date pas d'hier, les améliorations mises en place par les préfectures sont anecdotiques quand la situation exige de repenser et de modifier en profondeur l'organisation des services. Aujourd'hui, ce sont les migrants qui payent le prix des carences de l'administration.

Dans un service public, il est légitime d'attendre une information claire et précise sur les droits des usagers et les procédures à suivre. Pour les étrangers, obtenir ces informations se révèle extrêmement difficile : absence de notices explicatives, de guide des procédures, de liste nationale de pièces à fournir, etc. Ce manque de transparence renforce l'arbitraire et l'inéquité des décisions.

En matière d'instruction des dossiers, les dysfonctionnements constatés sont légion : des préfectures qui empêchent les migrants d'accéder à la procédure en refusant d'enregistrer leur demande, des pièces justificatives ou des dossiers entiers égarés, des délais d'attente anormalement longs, une précarité administrative importante faute de délivrance de récépissé de demande de titre de séjour. Les préfectures deviennent même des lieux dangereux pour les migrants. Les interpellations au guichet se multiplient, créant un climat de crainte qui étouffe chez les usagers toute velléité de revendication d'un accueil plus respectueux.

Au niveau des agents, l'insuffisance de formation est un problème majeur. Chargés d'appliquer une législation extrêmement complexe sans être armés pour le faire, certains agents appliquent aveuglément des instructions internes sans même avoir conscience de l'illégalité de leurs pratiques. Le manque structurel de personnel et de moyens auquel s'ajoute une philosophie du rendement et de la performance expliquent en partie les dysfonctionnements observés.

L'autre élément explicatif réside dans la législation elle-même qui offre de plus en plus de marge de manœuvre à l'administration. Il est impossible d'envisager un traitement juste et équitable des situations quand les critères sont flous et subjectifs. L'impunité de l'administration est renforcée par la disparition des instances de médiation et de recours : la seule possibilité pour contester une décision préfectorale est de saisir le juge administratif, procédure complexe et couteuse que tous les étrangers ne sont pas en mesure de mettre en œuvre.

Propositions de la Cimade

CONDITIONS D'ACCUEIL

➲ ouverture de nouveaux lieux d'accueil pour le dépôt des dossiers dans les sous-préfectures ou les mairies, l'instruction des demandes continuant à relever des préfectures. A l'inverse, les commissariats ne doivent plus être des lieux de dépôt de dossier, en raison du manque de formation des agents et de la réticence de certains étrangers en situation irrégulière à se rendre dans un commissariat

➲ élargissement des jours et plages horaires de réception du public

➲ convocation des étrangers à des dates et heures fixes pour certaines procédures (versement de pièces complémentaires ou manquantes, remise et renouvellement du titre de séjour, remise et renouvellement du récépissé, duplicata, changement d'adresse...)

➲ adaptation des locaux à la réception du public avec une meilleure prise en compte du volume journalier des demandeurs

➲ aménagements à l'extérieur de la préfecture : auvent, brasero, sanitaires

➲ amélioration de la signalétique pour un repérage plus aisé des files d'attente et des guichets affectés à chaque type de procédure

➲ amélioration de la confidentialité des entretiens, en particulier pour les situations sensibles (malades, victimes de violences...)

➲ agents chargés de l'orientation du public

INFORMATION DU PUBLIC

➲ élaboration d'une liste nationale des pièces justificatives à fournir, pour chaque type de demande

➲ informations sur l'ensemble des situations qui ouvrent droit au séjour délivrées au guichet, par téléphone, sur le site internet des préfectures ou sous forme de dépliants et notices explicatives : par exemple, diffusion d'un guide sur le modèle du « livret d'accueil du demandeur d'asile »

➲ informations sur les procédures à suivre délivrées au guichet, par téléphone, sur le site internet des préfectures ou sous forme de dépliants et notices explicatives : par exemple possibilité de suivre via internet l'état d'instruction du dossier sur le modèle du service « sagace » utilisé par les tribunaux administratifs

➲ lorsque les procédures font intervenir plusieurs administrations ou services, clarification du rôle de chaque acteur et de l'articulation de l'ensemble

➲ information des demandeurs sur les délais d'instruction de leur demande

➲ possibilité d'obtenir des informations sur l'état d'avancement des dossiers au guichet, par téléphone ou par mail afin d'éviter les déplacements successifs

➲ systématisation des guichets de « pré-accueil » pour l'obtention de renseignements

➲ possibilité de faire appel à des traducteurs

➲ amélioration de la motivation des décisions permettant à l'usager une meilleure compréhension et au juge un contrôle plus poussé de la légalité des motifs de refus

INSTRUCTION DES DOSSIERS

➲ mise en place et respect de procédures transparentes et uniformes sur l'ensemble du territoire

➲ interdiction des refus d'enregistrement des demandes aux guichets des préfectures, celles-ci étant tenues d'examiner tous les dossiers qui lui sont présentés

➲ respect des délais d'instruction des demandes fixés par la loi : quatre mois pour une demande de titre de séjour

➲ augmentation des possibilités de démarches à distance par courrier ou internet pour certaines procédures (renouvellement des titres de séjour, changement d'adresse...) ou certaines catégories d'étrangers vulnérables (personnes sollicitant un titre de séjour pour raisons médicales...)

➲ respect des textes règlementaires quant à la délivrance des récépissés de demande de titre de séjour et des autorisations de travail qui les accompagne

➲ délivrance des titres de séjour dès le début de leur période de validité (arrêt de la pratique consistant à délivrer des cartes de séjour temporaires presque périmées)

➲ prise en compte des décisions des tribunaux : modification des pratiques sanctionnées par les juges et application des décisions individuelles dans les délais impartis

➲ interdiction des interpellations en préfecture

APPLICATION DES CRITÈRES ET DES PROCÉDURES

➲ définition de critères de régularisation précis et objectifs

➲ rétablissement de l'obligation de motivation des décisions administratives pour l'ensemble des procédures liées au séjour des étrangers (passage à la carte de résident, OQTF...)

➲ création d'une instance du type « commission de séjour » offrant la possibilité aux étrangers de voir leur situation réexaminée avant la saisine du juge administratif ou rétablissement d'un recours gracieux ou hiérarchique effectif suspendant le délai de recours devant le tribunal administratif

Cimade
Service œcuménique d'entraide
64, rue Clisson
75 013 Paris
Tél. : 01 44 18 60 50
CCP : 4088 87 Y PARIS
www.cimade.org

ISBN : 978-2-900595-10-7
ISSN : 1956-5410
5€ + 2€ de frais de port