

N° 626

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 mai 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la **question migratoire**,*

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	9
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	17
INTRODUCTION	21
PARTIE 1 : DES SERVICES DE L'ÉTAT CONFRONTÉS À UN NOMBRE TOUJOURS PLUS ÉLEVÉ DE DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR ET À DES PROCÉDURES TOUJOURS PLUS COMPLEXES	25
I. DES SERVICES CONFRONTÉS À UN NOMBRE TOUJOURS PLUS ÉLEVÉ DE DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR	25
A. FACE À UNE DEMANDE EN PERPÉTUELLE CROISSANCE ET À DES MOYENS INSUFFISANTS, DES SERVICES « SÉJOUR » SATURÉS	25
1. <i>La difficile réduction des délais de traitement des premières demandes d'admission au séjour</i>	25
2. <i>Des services en charge des étrangers en tension dans les préfectures</i>	27
B. DES CONDITIONS D'ACCÈS AUX GUICHETS DES PRÉFECTURES QUI N'ONT ÉTÉ QU'EN PARTIE AMÉLIORÉES PAR LA DÉMATÉRIALISATION DES RENDEZ-VOUS	29
1. <i>L'évolution des modalités d'accès au guichet des préfectures : le tournant numérique</i>	30
2. <i>La transformation des files d'attente physiques en files d'attente virtuelles</i>	31
3. <i>Une question en suspens : la prise de rendez-vous comme démarche administrative ?</i>	36
C. DE LOURDES RÉPERCUSSIONS CONTENTIEUSES : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES COMME « PRÉ-GUICHET » DES PRÉFECTURES	37
1. <i>Un contentieux inédit</i>	37
2. <i>Un engorgement auto-entretenu pour des rendez-vous toujours plus rares</i>	39
II. LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE MODERNISER LES OUTILS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ADMISSION AU SÉJOUR	41
A. UN RÉGIME JURIDIQUE DU SÉJOUR EXCESSIVEMENT COMPLEXE ET QUI SE TRADUIT DANS LA PRATIQUE PAR UN TRAITEMENT DES DEMANDES INEFFICIENT	41
1. <i>Une architecture des titres de séjour complexe et fondée sur des durées de validité courtes</i>	41
2. <i>Une pratique d'instruction insatisfaisante : l'examen itératif des demandes</i>	43
B. LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES D'INSTRUCTION : UNE PISTE À EXPLORER, L'INSTRUCTION À « 360° »	44
1. <i>Examiner le droit au séjour plutôt qu'à un titre de séjour : un procédé potentiellement « gagnant-gagnant » qui est déjà pratiqué par certaines préfectures</i>	44
a) <i>Des modalités d'instruction possiblement bénéfiques pour l'administration comme pour les usagers</i>	44
b) <i>Une instruction à « 360° » proche de la pratique de certaines préfectures</i>	45

2. Une piste prometteuse qui mérite une expérimentation poussée	46
a) Une unique expérimentation en cours aux enseignements limités	46
b) Une expérimentation à plus grande échelle souhaitable, sous réserve de moyens adaptés	47
C. LA MODERNISATION DES INSTRUMENTS D'INSTRUCTION : UNE TRANSITION VERS LE NUMÉRIQUE BIENVENUE MAIS QUI SUPPOSE UN ACCOMPAGNEMENT	49
1. La transition vers des procédures d'instruction et de dépôt des demandes de titre dématérialisées : une démarche déjà bien engagée	49
a) Face à l'obsolescence du système d'information « historique » AGDREF, une modernisation d'abord conduite localement	49
b) Un virage vers le « tout dématérialisé » : L'Administration numérique des étrangers en France (ANEF).....	51
2. Une dématérialisation des procédures qui permettra de résoudre certaines difficultés mais qui comporte des limites	52
a) L'ANEF : des avantages significatifs pour l'administration comme pour les demandeurs	52
b) Des faiblesses qui ne doivent pas être sous-estimées.....	52
3. Accompagnement, adaptabilité et alternative : le triple A d'une dématérialisation réussie..	54
a) Accompagnement	55
b) Adaptabilité	56
c) Alternative.....	56
PARTIE 2 : UN CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS À SIMPLIFIER POUR REDONNER SON SENS À L'ACTION DU JUGE	59
I. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AU BORD DE L'EMBOÛLIE	59
A. UN CONTENTIEUX DE MASSE.....	59
1. Une part substantielle de l'activité des juridictions administratives	59
2. Un contentieux pléthorique.....	59
B. UN BYZANTINISME PROCÉDURAL QUI A ATTEINT SES LIMITES	61
1. Une multiplicité de procédures contentieuses	61
2. Un état du droit préjudiciable à la sécurité juridique et à un fonctionnement serein des juridictions.....	63
II. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS.....	64
A. RÉFORMER LES PROCÉDURES CONTENTIEUSES	64
1. Simplifier le cadre contentieux en limitant à trois le nombre des procédures applicables.....	64
2. Faire évoluer à la marge l'office du juge par un recours plus systématique aux mécanismes d'injonction et d'astreinte.....	67
a) Ne pas faire du juge du droit au séjour des étrangers un juge de plein contentieux.....	67
b) Pour un recours plus systématique aux mécanismes d'injonction et d'astreinte..	69
B. DONNER LES MOYENS À L'ADMINISTRATION D'ASSURER SA DÉFENSE CONTENTIEUSE	70
1. Revoir l'organisation de la défense contentieuse de l'administration	71
2. Améliorer le partage d'informations entre administrations	72
3. Aménager les conditions de la défense des refus de titres de séjour « étrangers malades » ..	73

PARTIE 3 : UN EXAMEN DES DEMANDES D’ASILE CONFRONTÉ AUX DIFFICULTÉS TIRÉES D’UNE HARMONISATION EUROPÉENNE ENCORE INSUFFISANTE	75
I. UNE RELATIVE MAÎTRISE DES DÉLAIS MOYENS D’INSTRUCTION, QUI NE REND PAS TOUJOURS COMPTE DE LA RÉALITÉ DU PARCOURS DES DEMANDEURS D’ASILE.....	76
A. UNE MAÎTRISE DES DÉLAIS DEVANT L’OFPRA ET LA CNDA PERMISE PAR UN EFFORT IMPORTANT DE CRÉATIONS DE POSTES.....	76
1. <i>La fixation d’objectifs ambitieux.....</i>	76
2. <i>Des objectifs qui ne paraissent plus hors d’atteinte.....</i>	77
B. DES DÉLAIS QUI NE PRENNENT TOUTEFOIS PAS EN COMPTE L’ÉCHEC DES TRANSFERTS AU TITRE DU RÈGLEMENT « DUBLIN ».....	79
1. <i>Un allongement de la durée des procédures qui concerne plus d’un tiers des demandeurs d’asile.....</i>	79
2. <i>Un taux d’échec particulièrement élevé aux causes multiples</i>	81
II. LA NÉCESSITÉ D’UNE RÉVISION EN PROFONDEUR DU RÉGIME D’ASILE EUROPÉEN COMMUN.....	83
A. UN PROJET DE PACTE SUR LA MIGRATION ET L’ASILE QUI SE HEURTE AUX DIVISIONS ENTRE ETATS MEMBRES.....	83
B. LA NÉCESSITÉ DE PROMOUVOIR UNE RÉFORME PRAGMATIQUE ET AMBITIEUSE DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D’ASILE	84
1. <i>Règlement Dublin : s’interroger sur la pertinence du principe de responsabilité du pays de première entrée.....</i>	84
2. <i>Pour une plus grande convergence des systèmes d’asile nationaux</i>	85
PARTIE 4 : POUR UNE POLITIQUE DE RETOURS PLUS VOLONTAIRE ET EFFICACE	89
I. LES RETOURS FORCÉS : UNE POLITIQUE D’ÉLOIGNEMENT QUI N’EST TOUJOURS PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX.....	89
A. DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DES FLUX D’IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE, UNE POLITIQUE D’ÉLOIGNEMENT TOUJOURS SANS LIGNE DIRECTRICE	90
1. <i>Une sortie de la phase pandémique qui s’accompagne d’une reprise nette des flux d’immigration irrégulière</i>	90
a) <i>Un nombre de personnes présentes de manière irrégulière sur le territoire national difficile à estimer avec précision.....</i>	90
b) <i>Une pression migratoire aux frontières qui a retrouvé des niveaux antérieurs à la pandémie.....</i>	91
2. <i>Une politique qui « tourne à vide » : un découplage croissant entre le prononcé et l’exécution des mesures d’éloignement</i>	92
a) <i>Un constat sans cesse réitéré : des taux d’exécution des mesures d’éloignement dérisoires.....</i>	92
b) <i>Des comparaisons européennes délicates et qui doivent être analysées avec prudence.....</i>	94

B. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉLOIGNEMENTS CONTRAINTS : UN CHEMIN SEMÉ D'EMBŪCHES.....	95
1. Des difficultés structurelles qui sont connues de longue date.....	95
a) L'identification des personnes en situation irrégulière.....	95
b) Des taux de délivrance de laissez-passer consulaires très inégaux.....	96
c) Un dispositif de rétention administrative qui atteint ses limites.....	98
(1) Des résultats substantiels en matière d'éloignement.....	98
(2) Une administration qui doit composer avec le manque de places disponibles en CRA.....	99
(3) La problématique des sortants de prison.....	99
d) Une judiciarisation accrue du processus d'éloignement.....	100
2. Une situation encore dégradée par la crise sanitaire.....	101
a) Une chaîne de l'éloignement durablement déstabilisée par la crise sanitaire.....	101
b) Les protocoles sanitaires, une source de difficulté persistante.....	102
C. QUATRE PRIORITÉS POUR SE DONNER LES MOYENS D'UNE RÉELLE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT.....	103
1. Intensifier le dialogue entre les services pour faciliter l'identification des personnes en situation irrégulière.....	103
2. Poursuivre la montée en charge du dispositif de rétention et cibler davantage son usage..	105
a) Renforcer les capacités d'accueil et utiliser les moyens humains à bon escient..	105
b) Le besoin d'un usage plus ciblé des capacités de rétention.....	106
3. Mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles pour procéder à des éloignements effectifs.....	107
4. Pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non-coopératifs, la nécessité d'une approche européenne.....	108
a) Des marges de manœuvre bilatérales réelles mais limitées.....	108
b) La nécessité impérieuse d'une approche européenne.....	109
II. LES RETOURS AIDÉS.....	110
A. UNE PROCÉDURE STRUCTURÉE ET EFFICACE.....	110
1. L'aide au retour volontaire.....	111
2. L'aide à la réinsertion.....	113
B. DES INNOVATIONS RÉCENTES FAVORISANT LE RETOUR AIDÉ, EN DÉPIT DE DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES.....	114
1. Un dispositif innovant : le dispositif de préparation au retour.....	114
2. Deux dispositions issues de la loi du 10 septembre 2018 : l'aide au retour en centre de rétention administrative et l'aide au retour dans les pays de transit.....	117
a) L'aide au retour en centre de rétention administrative.....	117
b) L'aide au retour dans les pays de transit.....	118
3. Une coopération récente avec l'agence Frontex.....	119
C. PROPOSITIONS POUR RENDRE LE DISPOSITIF DES RETOURS AIDÉS PLUS INCITATIF ET PLUS EFFICACE.....	120
1. Renforcer l'incitation faite aux déboutés du droit d'asile à déposer une demande d'aide au retour volontaire.....	120
2. Moduler le montant des aides au retour en fonction des pays.....	121
3. Généraliser l'expérimentation de l'aide au retour volontaire médicalisé vers d'autres pays que la Géorgie.....	121
4. Accompagner la montée en puissance du dispositif d'aide au retour par des moyens humains correspondants.....	122

EXAMEN EN COMMISSION.....	123
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	137
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	141

SYNTHÈSE

Alors que la France, comme la plupart de ses voisins européens, est soumise depuis plusieurs années à une pression migratoire forte, continue et croissante, la commission des lois du Sénat a constitué une mission d'information¹ afin de dresser un bilan des politiques publiques mises en œuvre pour y faire face.

Les travaux menés conduisent au **triple constat d'un droit des étrangers devenu illisible et incompréhensible sous l'effet de l'empilement de réformes successives, de procédures inefficaces et d'un manque de moyens des services de l'État pour les mettre en œuvre. Cette complexité ne nuit pas uniquement à l'exercice de leurs droits par les étrangers mais est également une source de difficultés quotidiennes pour les agents de l'État, qui souffrent d'un sentiment de perte de sens de leur métier.**

Pour y remédier, **la mission d'information formule 32 propositions** destinées à rendre son sens, sa cohérence et sa lisibilité à la politique publique de l'immigration.

I. UN NOMBRE CROISSANT DE DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR ET DES PROCÉDURES TOUJOURS PLUS COMPLEXES

A. DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES

Si le nombre de demandes de titres de séjour déposées annuellement n'est pas connu en tant que tel, le nombre de primo-délivrances de titres permet d'observer **une tendance à la hausse**. Ce nombre a augmenté de 12 % entre 2017 et 2019 pour se porter à 277 406. L'effet de la crise sanitaire a été effacé dès 2021, avec 271 675 primo-délivrances.

Face à de tels volumes, **le respect de délais raisonnables de traitement des demandes d'admission au séjour est un enjeu majeur**. Il se situait en 2021 à **99 jours** pour les premières demandes, en amélioration par rapport à 2017 (118 jours) mais toujours supérieur à la valeur cible de 90 jours. **Si des augmentations d'effectifs ont bien été mises en œuvre ces**

¹ Composée de représentants de chaque groupe politique du Sénat : François-Noël Buffet (Les Républicains, Rhône), André Reichardt (Les Républicains, Bas-Rhin), Jean-Yves Leconte (Socialiste, Écologiste et Républicain, sénateur représentant les Français établis hors de France), Nathalie Goulet (Union Centriste, Orne), Thani Mohamed Soilihi (Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants, Mayotte), Éliane Assassi (communiste républicain citoyen et écologiste, Seine-Saint-Denis), Maryse Carrère (Rassemblement Démocratique et Social Européen, Hautes-Pyrénées), Dany Wattebled (Les Indépendants – République et Territoires, Nord) et Guy Benarroche (Écologiste – Solidarité et Territoires, Bouches-du-Rhône).

dernières années¹, elles restent inférieures à l'augmentation des demandes à traiter, soumettant les services de l'État chargés des étrangers à une tension importante.

B. UN CONTENTIEUX UBUESQUE : L'ACCÈS AU GUICHET

Les conditions d'accueil des étrangers et de délivrance des titres de séjour se sont dégradées ces dernières années, comme en attestaient, jusqu'à 2020, les **longues files d'attente se formant à l'extérieur des préfectures dès le petit matin**. En raison de la mise en place de **modules électroniques de prise de rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour**, ces **files d'attente ont disparu depuis la crise sanitaire, ce dont l'on ne peut que se féliciter**. Pour autant, la prise de rendez-vous en ligne ne pourra résoudre le problème chronique de l'insuffisance de créneaux disponibles et elle engendre même de nouvelles difficultés (la revente de rendez-vous sur internet et l'insuffisance des dispositifs d'accompagnement au numérique des demandeurs notamment).

Ces difficultés d'accès au guichet ont de lourdes répercussions contentieuses. Ces dernières années ont en effet vu le **développement d'un nouveau contentieux, où les demandeurs de titre saisissent le juge administratif d'un référé « mesures utiles » afin qu'il ordonne à l'administration de lui délivrer un rendez-vous**. Au tribunal administratif de Montreuil, 21,4 % des affaires enregistrées en contentieux des étrangers sont ainsi des référés de cette nature². Or le taux de succès de ces procédures est très élevé, ce qui alimente **un profond désarroi chez les magistrats administratifs qui, afin de combler les lacunes de l'action administrative, jouent de fait un rôle de « pré-guichets »**.

Ce nouveau contentieux est à l'origine d'un **cercle vicieux**, puisque des préfectures banalisent désormais des créneaux destinés à l'exécution de ces référés et aggravent ainsi la pénurie de rendez-vous. Pour y mettre fin, la mission d'information préconise de **fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous en préfecture et de définir comme corollaire l'impossibilité de déposer un référé « mesures utiles » avant la forclusion de ce délai**.

¹ Les services des « étrangers » des préfectures comptent 3 967 équivalents temps plein, dont 50 % sont chargés du traitement des demandes d'admission au séjour (2 148 ETP).

² 2 030 sur 9 488 affaires enregistrées en contentieux des étrangers.

C. LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE MODERNISER LES OUTILS DE TRAITEMENT

1. La simplification des procédures : l'instruction à « 360° », une piste à explorer

Les pratiques d'instruction des demandes de titre de séjour par les préfectures pourraient être optimisées. Dans un rapport remis au Premier ministre en mars 2020, intitulé « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », le Conseil d'État relève que, en l'état du droit, les préfectures n'ont l'obligation d'examiner une demande de titre de séjour qu'au regard des dispositions sur le fondement desquelles elle est présentée, ce qui conduit **certains étrangers à présenter plusieurs demandes à la suite sur différents fondements, nourrissant d'autant le contentieux en cas de réponses successives défavorables.**

Cette logique, qui est subie tant par les préfectures que par les magistrats administratifs, est manifestement peu efficiente et elle révèle la **nécessité d'une refonte des pratiques d'instruction.** Pour y répondre, le Conseil d'État recommande la mise en place d'une **instruction à « 360° »**, où seraient examinés dès la première demande l'ensemble des motifs qui pourraient fonder la délivrance d'un titre de séjour. En contrepartie, toute demande ultérieure serait subordonnée à la présence de circonstances nouvelles.

Un tel procédé n'irait pas sans difficultés : il requiert des moyens humains, une expertise transversale des agents instructeurs et, surtout, une définition précise de la notion de « circonstances nouvelles ». Pour autant, **la mission d'information estime que les avantages l'emportent sur les inconvénients.** Les demandeurs de titres seraient fixés plus rapidement sur leur droit au séjour, tandis que l'administration n'aurait plus à se prononcer de manière répétée sur des demandes d'admission formulées successivement par une même personne.

Une expérimentation a été lancée en ce sens par l'administration, mais, faute de base légale, son périmètre est trop limité pour pouvoir en tirer de réelles conclusions. La mission d'information préconise donc d'**engager une expérimentation à grande échelle** dans les conditions prévues par l'article 37-1 de la Constitution. Dans un souci de pragmatisme, elle propose de réserver ces modalités particulières d'instruction aux cas où la demande initiale a peu de chances d'aboutir.

2. La modernisation des outils de traitement des demandes : une dématérialisation bienvenue mais qui suppose un accompagnement renforcé

La dématérialisation des démarches d'accès au séjour est un levier incontournable pour résoudre les difficultés d'accès au guichet des préfectures et optimiser les modalités d'instruction des demandes de titres. Elle a d'abord été mise en œuvre sur la base d'initiatives locales, avant de connaître une forte accélération avec la pandémie de Covid-19. Ce processus a ensuite franchi un palier avec le lancement de « *l'Administration numérique des étrangers en France* » (ANEF), qui vise à **dématérialiser 100 % des démarches concernant le séjour des étrangers en France d'ici à la fin 2022**. D'ores et déjà, 52 % des titres sont délivrés par voie dématérialisée.

Les bénéfices attendus pour l'administration sont nombreux, avec notamment la disparition **définitive des files d'attentes physiques ou la réduction du nombre de passages au guichet nécessaires pour obtenir un titre de séjour (deux au plus, contre 3,7 en moyenne aujourd'hui)**. De leur côté, les usagers pourront notamment déposer leur demande à n'importe quel moment et en suivre le traitement en temps réel. L'administration voit enfin dans l'ANEF **une solution à la problématique d'attribution des rendez-vous en préfecture**. Pour l'ensemble de ces raisons, **la mission d'information partage l'objectif d'achever le déploiement de l'ANEF selon le calendrier prévu**.

Toutefois, l'ANEF présente des fragilités, en particulier sur quatre points : le manque de robustesse du service support, l'insuffisant accompagnement des demandeurs de titres éloignés du numérique, l'importance du risque contentieux (l'absence de modalités alternatives de saisine de l'administration est au cœur de plusieurs recours contre l'ANEF ou les modules de prise de rendez-vous en ligne) et l'incompatibilité de l'ANEF avec une instruction à « 360° »¹. Pour surmonter ces fragilités, **elle préconise d'organiser la dématérialisation autour de trois principes cardinaux** :

- **l'accompagnement** au numérique : en généralisant la mise en place de points d'accès au numérique dans l'ensemble des préfectures, avec des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes éloignées du numérique ;

- **l'adaptabilité** : en mettant en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques ;

- **l'alternative** : en préservant d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée via l'ANEF n'a pas pu aboutir.

¹ Le paramétrage de l'ANEF empêche de s'extraire des motifs initiaux de la demande et exige le plus souvent, pour s'adapter à son éventuelle évolution, de la clôturer puis d'ouvrir un nouveau dossier.

II. UN CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS À SIMPLIFIER POUR REDONNER SON SENS À L'ACTION DU JUGE

A. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AU BORD DE L'EMBOLIE

Les décisions prises par l'administration en matière de droit à l'entrée et au séjour des étrangers donnent lieu à un **contentieux croissant, massif et protéiforme**, qui sature les juridictions administratives et les met en difficulté de respecter les délais fixés par le législateur. Avec plus de **100 000 requêtes introduites en 2021**, le contentieux des étrangers représente désormais plus de **40 % de l'activité des tribunaux administratifs**, tandis qu'il concerne près de la moitié des affaires examinées chaque année devant les cours administratives d'appel.

Signe d'un système qui a perdu de son sens, **parmi ces requêtes, certaines ne sont pas le résultat d'un litige avec l'administration, mais de l'incapacité de cette dernière à traiter les demandes dont elle est saisie dans des délais raisonnables** : ainsi en va-t-il par exemple du nombre croissant de « référés mesures utiles », destinés à obtenir un rendez-vous en préfecture, ou des recours contre des décisions implicites de rejet, qui se forment lorsque l'administration n'a pas été en mesure d'examiner la demande de titre de séjour dont elle était saisie dans un délai de quatre mois.

Pour juger ces affaires, les juridictions administratives doivent, en outre, mettre en œuvre un **droit procédural excessivement complexe**, faisant intervenir, selon la nature de la décision attaquée et la situation de l'intéressé, des délais de recours, des délais de jugement et des modalités d'organisation procédurales différents, qui ne sont, en outre, pas toujours cohérents avec la nécessité de statuer rapidement sur la situation de l'intéressé.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT DES PROCÉDURES

Afin de remédier à cet état de droit et de fait très insatisfaisant, le Conseil d'État a, dans son rapport précité, proposé en particulier de **ramener à trois procédures (une normale et deux d'urgence) - au lieu d'une douzaine à l'heure actuelle - le nombre de procédures applicables en contentieux des étrangers**. Au terme de ses travaux, **la mission d'information fait sienne cette proposition, qui est de nature à redonner clarté, lisibilité et cohérence à l'action du juge**.

En complément, elle propose de **revoir les modalités d'organisation de la défense de l'administration devant les juridictions administratives**, afin de permettre à ces dernières de disposer de l'ensemble des éléments pertinents pour prendre leurs décisions, et, corrélativement, d'encourager le juge administratif à faire un usage plus systématique de ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte.

III. UNE HARMONISATION EUROPÉENNE ENCORE INSUFFISANTE DE L'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE

La France est soumise depuis une dizaine d'années à **une demande d'asile croissante, qui a atteint un niveau inédit de 132 826 demandes en 2019**. Afin de permettre aux institutions de l'État compétentes de les examiner dans les délais fixés par le législateur (six mois pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides - OFPRA - et cinq mois ou cinq semaines - selon que la demande relève, ou non, de la procédure accélérée - pour la Cour nationale du droit d'asile - CNDA), **l'État a consenti d'importants efforts budgétaires pour doter ces derniers des effectifs nécessaires**.

Ces efforts importants ont permis de maintenir les délais d'examen des demandes d'asile à un niveau raisonnable (lequel demeure néanmoins supérieur au délai global de six mois que s'est fixé le Gouvernement à l'été 2017), **mais les données disponibles ne tiennent pas compte du taux d'échec très élevé des procédures de transfert mises en œuvre au titre du règlement « Dublin III »**. Or non seulement l'échec de ces procédures allonge mécaniquement les délais d'examen pour les personnes intéressées, qui représentent à l'heure actuelle près d'un tiers des demandeurs d'asile en France, mais, par les difficultés incommensurables devant lesquelles il place les services de l'État chargés de les faire appliquer, il révèle **l'inadaptation du régime d'asile européen commun (RAEC) aux enjeux actuels et la nécessité de le réformer en profondeur dans les plus brefs délais**.

Alors que les négociations sur le projet de Pacte sur la migration et l'asile présenté en septembre 2020 par la Commission européenne peinent à aboutir, en raison, notamment, des divergences persistantes entre États membres sur la mise en place d'un mécanisme de répartition et de solidarité équitable entre États pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des personnes protégées, **la mission d'information forme le vœu d'une refonte globale de ce régime d'asile européen commun, à la fois ambitieuse et pragmatique**. Cette réforme doit, selon elle, reposer, d'une part, sur une remise à plat du règlement « Dublin III » incluant, le cas échéant, l'abandon du principe de responsabilité du pays de première entrée et, d'autre part, sur la mise en œuvre d'une plus grande convergence des systèmes d'asile nationaux visant, à terme, un système de reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises en matière d'asile.

IV. POUR UNE POLITIQUE DE RETOURS PLUS EFFICACE

A. UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENTS FORCÉS DÉFAILLANTE

Le constat de la défaillance de notre politique de retours forcés n'est pas nouveau, tant le taux d'exécution des mesures d'éloignement s'est continuellement détérioré sur la dernière décennie, jusqu'à atteindre

des niveaux particulièrement bas. Illustration la plus emblématique, seules **5,7 % des OQTF étaient exécutées au premier semestre 2021.** Ce constat est d'autant plus préoccupant que la sortie de la phase pandémique s'accompagne **d'une reprise nette des flux d'immigration irrégulière.**

La politique d'éloignement se caractérise actuellement par un « effet ciseau » : le nombre de mesures prononcées augmente continuellement sans que le volume d'exécution ne suive. En 2021, **143 226 mesures d'éloignement ont été prononcées dans l'hexagone, pour un taux d'exécution de 9,3 %¹** (contre 15,6 % en 2019). En volume, 10 091 retours forcés ont été réalisés en 2021, contre 18 906 en 2019. Les comparaisons européennes sont délicates mais permettent de dégager trois constats : la France prononce plus de mesures d'éloignement que les autres États membres et est l'État qui réalise le plus de retours contraints en volume. En revanche, le taux d'exécution est moins bon.

La mission d'information ne sous-estime par les nombreux obstacles auxquels l'administration doit faire face, **la mise en œuvre d'un éloignement s'apparentant le plus souvent à un parcours semé d'embûches.** Les principales difficultés ont trait à :

- l'identification des personnes en situation irrégulière interpellées : celles-ci ne disposent souvent pas de documents d'identité, ont recours à des « alias » et refusent de se soumettre à la prise d'empreinte ;

- des taux de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) très inégaux : en moyenne, à peine plus d'un LPC sur deux a été délivré dans un délai utile par les autorités consulaires des pays d'origine en 2021 (53,7 %) ;

- la saturation du dispositif de rétention administrative : s'il constitue un outil incontournable pour la mise en œuvre des éloignements, l'administration doit composer avec la pénurie de places disponibles. En outre, un nombre croissant d'étrangers sortant de prison est placé en rétention, et ce alors qu'une plus grande anticipation permettrait de procéder à leur éloignement dès la levée d'écrou ;

- la judiciarisation accrue du processus d'éloignement : en 2021, 12,3 % des interruptions d'éloignement provenaient d'une décision judiciaire défavorable.

La situation s'est encore dégradée du fait de la crise sanitaire, qui a durablement déstabilisé la chaîne de l'éloignement. Au cours de la phase la plus aiguë de la crise, les capacités d'éloignement ont été significativement réduites du fait de la fermeture des frontières, de la raréfaction des vols ou encore du contingentement des places en CRA. Désormais, **les difficultés se concentrent sur le conditionnement de l'accès au territoire des États d'origine à la présentation d'un test PCR négatif,** auquel les intéressés

¹ En incluant les retours volontaires et spontanés.

refusent systématiquement de se soumettre. **Le refus de test est désormais la première cause de soustraction à l'éloignement (82 %).**

Dans ce contexte, la **mission d'information identifie quatre priorités pour se donner les moyens d'une politique d'éloignement réellement efficace :**

- **intensifier le dialogue entre les services** pour faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière interpellés : en enregistrant systématiquement leurs empreintes digitales dans le système biométrique national, accessible tant aux services des étrangers qu'aux services de police ;

- **renforcer le dispositif de rétention et cibler davantage son usage :** par exemple par la mise en place de cellules de coordination chargées de réguler le placement en rétention dans les territoires confrontés à une saturation du dispositif ;

- **mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles :** notamment en explorant la possibilité de recourir, ponctuellement, à l'assistance de l'agence Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux ;

- **promouvoir une approche européenne pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non coopératifs :** en particulier par un usage plus extensif du « levier visa-réadmission » à l'encontre des pays délivrant peu de laissez-passer consulaires.

B. LES RETOURS AIDÉS : DES MARGES DE MANŒUVRE QUI SUBSISTENT

En offrant aux étrangers des perspectives de réinsertion économique et sociale dans leur pays d'origine tout en mobilisant moins de moyens humains et financiers, les retours aidés peuvent constituer une alternative intéressante aux éloignements forcés. Il s'agit d'une procédure efficace - en 2021, **4 678 étrangers** ont bénéficié de l'aide au retour volontaire -, dont la portée a récemment été renforcée par la généralisation sur l'ensemble du territoire des **centres de préparation d'aide au retour (CPAR)**, qui offrent à la fois un hébergement et un accompagnement personnalisé aux candidats au retour aidé. Par ailleurs, l'OFII s'appuie depuis l'été 2020 sur une **collaboration étroite avec Frontex.**

Des marges de manœuvre subsistent néanmoins afin de rendre la politique d'éloignement volontaire plus incitative et plus cohérente. La mission d'information souligne ainsi la nécessité d'**accompagner la montée en puissance du dispositif d'aide au retour par des moyens humains correspondants.** Elle suggère, en outre, de moduler le montant des aides au retour en fonction des pays, et de généraliser l'expérimentation de l'aide au retour volontaire médicalisé vers d'autres pays que la Géorgie.

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

I. Améliorer les modalités de dépôt et d’instruction des demandes de titres de séjour

Résoudre les difficultés d’accès aux guichets des préfectures

1. En fonction des situations territoriales, mutualiser entre plusieurs préfectures le recueil et l’instruction des demandes de titres de séjour.
2. Dans l’attente de la généralisation de l’administration numérique des étrangers en France (ANEF), unifier par voie réglementaire les modalités de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes de titres entre les préfectures.
3. Fixer par voie réglementaire un délai maximal à l’administration pour accorder un rendez-vous en préfecture. Établir un délai différent selon qu’il s’agit d’une première demande de titre de séjour ou d’un renouvellement. Définir comme corollaire l’impossibilité de déposer un référé mesures utiles avant la forclusion du délai.
4. Affecter davantage de moyens aux services chargés du séjour des étrangers au sein des préfectures.

Simplifier les procédures d’instruction des demandes de titres de séjour

5. Engager une expérimentation dans les conditions prévues par l’article 37-1 de la Constitution visant à développer l’instruction à « 360° » des demandes de titres de séjour.
6. Fixer comme corollaire le fait que la pratique d’une instruction à « 360° » exclut toute demande ultérieure sur un autre motif, sauf en présence de circonstances nouvelles strictement définies.
7. Réserver cette instruction à « 360° » aux cas où la demande initiale a peu de chances d’aboutir.
8. Mettre en place une stratégie de formation à l’instruction à « 360° » pour les agents instructeurs.
9. Rendre l’ANEF compatible avec une instruction à « 360° » des demandes de titre de séjour.

Réussir la transition vers des procédures dématérialisées

10. Acheter le déploiement de l’ANEF sur l’ensemble des procédures d’accès au séjour, en particulier l’admission exceptionnelle au séjour.
11. Généraliser la mise en place de points d’accès au numérique dans l’ensemble des préfectures et prévoir des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes dont la maîtrise de l’outil informatique est limitée.

12. Assouplir les conditions d'utilisation de l'ANEF afin de mieux prendre en compte les changements de situation et les situations atypiques.

13. Mettre en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques signalés par les préfetures ou les usagers.

14. Préserver d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée *via* l'ANEF n'a pas pu aboutir.

II. La nécessité d'une remise à plat des procédures contentieuses

Réformer les procédures contentieuses

15. Simplifier le cadre contentieux en limitant à trois le nombre de procédures applicables (une normale et deux d'urgence), dont la mise en œuvre serait subordonnée au degré d'urgence que présente objectivement la situation de l'étranger.

16. Encourager le juge administratif à faire un usage plus systématique et plus efficace de ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte.

Donner les moyens à l'administration d'assurer sa défense contentieuse

17. Expérimenter la création de pôles mutualisés de défense contentieuse dans le ressort de chaque tribunal administratif.

18. Établir des lignes directrices au niveau national de nature à guider l'action des services contentieux des préfetures en matière de priorisation des affaires et de prise en compte de la jurisprudence.

19. Améliorer le partage d'informations entre les différentes administrations en charge de la situation de l'étranger, le cas échéant *via* des systèmes d'information partagés.

20. Permettre à l'OFII de défendre ses avis médicaux dans les litiges relatifs à des refus de titres de séjour pour raisons de santé.

III. Réviser en profondeur le régime d'asile européen commun

21. Établir un indicateur permettant de rendre compte de la durée réelle totale d'examen des demandes d'asile par la France, en intégrant, lorsqu'il y a lieu, le délai pendant lequel les demandeurs ont été placés sous procédure Dublin avant de voir leur demande prise en charge par la France.

22. Promouvoir, dans le cadre des négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile, une réforme ambitieuse du régime d'asile européen commun, reposant notamment sur une remise à plat du « règlement Dublin » incluant, le cas échéant, l'abandon du principe de responsabilité du pays de première entrée, et sur la mise en œuvre d'une plus grande convergence des systèmes d'asile nationaux visant, à terme, un système de reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises en matière d'asile.

IV. Quatre priorités pour une réelle politique d'éloignements forcés

Intensifier le dialogue entre les services pour faciliter l'identification des personnes en situation irrégulière

23. Procéder systématiquement à l'enregistrement des empreintes digitales des étrangers interpellés dans la base de données du système biométrique national.

Renforcer le dispositif de rétention et cibler davantage son usage

24. Procéder à une évaluation rigoureuse des résultats de l'expérimentation de l'externalisation des tâches non régaliennes dans les CRA avant d'amorcer la phase de généralisation et en publier les conclusions.

25. Mettre en place des cellules de coordination zonale pour le placement en rétention, sur le modèle de l'Île-de-France, dans les territoires où le dispositif de rétention est soumis à de fortes tensions.

26. Systématiser la conclusion de conventions de partage d'informations entre les préfetures et l'administration pénitentiaire afin de mieux anticiper la sortie de détention des étrangers visés par une mesure d'éloignement.

Mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles

27. En l'absence d'évolution des protocoles sanitaires des États d'origine, systématiser l'engagement de poursuites sur le fondement de l'article L. 824-9 du CESEDA à l'encontre des personnes refusant de se soumettre à un test PCR.

28. Explorer la possibilité de recourir, ponctuellement, à l'assistance de l'agence Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux.

Pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non-coopératifs, promouvoir une approche européenne

29. Dans le cadre des négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile, promouvoir un usage plus important du « levier visa-réadmission » à l'encontre des pays peu coopératifs en matière d'éloignement.

V. Rendre le dispositif de retours aidés plus incitatif et plus efficace

30. Moduler, au-delà de la distinction entre pays tiers dispensé ou soumis à visa, le montant de l'allocation forfaitaire en fonction du coût de la vie dans chaque pays.

31. Sous réserve du bilan qui sera tiré au terme de son expérimentation, prolonger et étendre à d'autres pays le dispositif d'aide au retour volontaire médicalisé en cours d'expérimentation avec la Géorgie.

32. Doter les directions territoriales de l'OFII d'un ETP supplémentaire, afin de permettre une mise en œuvre plus efficace du dispositif d'aide au retour volontaire.

La France, comme la plupart de ses voisins européens, est soumise depuis plusieurs années à une pression migratoire continue et croissante, ponctuellement renforcée par l'arrivée d'exilés fuyant la guerre en Syrie, la chute de Kaboul ou, plus récemment, la guerre en Ukraine. D'après la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), près de 200 000 personnes seraient ainsi entrées irrégulièrement dans l'Union européenne en 2021.

Face à ce constat bien connu, la commission des lois a souhaité dresser un bilan de l'efficacité des dispositifs mis en place au cours de ces dernières années pour répondre à ce défi. Elle a constitué, à cette fin, une mission d'information composée d'un représentant de chaque groupe politique¹, et désigné son président, François-Noël Buffet, comme rapporteur.

D'emblée, la mission a souhaité aborder ses travaux en se départant de deux postures antagonistes :

- une première, fataliste, qui tend à considérer la présence sur le sol français d'étrangers en situation irrégulière comme une donnée avec laquelle il conviendrait de composer, voire même à estimer que toute personne qui souhaiterait s'installer en France aurait naturellement vocation à obtenir un titre de séjour. Le rapporteur considère à cet égard que la France, comme tout État souverain, doit pouvoir choisir, dans le respect de ses engagements internationaux et européens, qui elle accueille sur son territoire et qui elle éloigne ;

- à l'opposé, une seconde posture, à la fois illusoire, dangereuse et vaine, qui voit dans la fermeture des frontières et le refoulement systématique des personnes la réponse unique à la pression migratoire qui s'exerce aux frontières de l'Union européenne et sur notre territoire. Non seulement notre pays a, par les valeurs qu'il défend, vocation à accueillir un certain nombre de personnes (c'est notamment le cas des exilés fuyant des persécutions et des violences dans leur pays d'origine), mais il a également besoin, tant pour le fonctionnement de son économie que pour son rayonnement dans le monde, de la présence sur son sol d'un certain nombre d'étrangers, ainsi que l'a encore démontré une récente note du Cercle des économistes². Lors de son déplacement dans le Maine-et-Loire, la mission

¹ La mission d'information est composée d'André Reichardt, de Jean-Yves Leconte, de Nathalie Goulet, de Thani Mohamed Soilihi, d'Éliane Assassi, de Maryse Carrère, de Dany Wattebled et de Guy Benarroche

² <https://lecercledeconomistes.fr/quelle-politique-dimmigration-pour-la-france/>, 21 avril 2022.

d'information a ainsi été alertée sur les fortes tensions que la baisse tendancielle du chômage crée dans certains secteurs, notamment dans le bâtiment et l'artisanat, et qui nourrissent des demandes de régularisation d'étrangers prêts à exercer des métiers aux conditions souvent difficiles.

La réflexion de la mission, à l'initiative du rapporteur, a donc été guidée par la conviction que, parmi les étrangers qui entrent en France chaque année, de façon régulière ou irrégulière, certains ont vocation à rester en France et à bénéficier pour cela d'un titre de séjour (réfugiés, membres de la famille de citoyens français, travailleurs, etc.); les autres doivent, en revanche, être reconduits dans leur pays. Dans l'un comme dans l'autre cas, il est impératif qu'il soit statué sur leur situation le plus rapidement possible : soit, pour les personnes entrant dans la première catégorie, afin de leur permettre de s'engager sans tarder dans un parcours d'intégration ; soit, pour les personnes entrant dans la seconde, pour éviter qu'elles restent sur le territoire français et que se cristallisent des situations rendant la perspective de leur éloignement de plus en plus faible à mesure que le temps s'écoule.

À l'aune de cette problématique, la mission d'information s'est donc attachée à examiner si les moyens humains, juridiques et opérationnels dont notre pays s'est doté lui permettaient de répondre de façon effective et efficace à cette ambition.

À cet égard, si des moyens ont incontestablement été dégagés au cours des années récentes pour permettre aux différents opérateurs de l'État de mieux faire face à l'augmentation continue des demandes dont ils étaient saisis, le constat fait de façon unanime par l'ensemble des personnes entendues par la mission d'information est celui **d'un droit des étrangers devenu illisible et incompréhensible sous l'effet de l'empilement de réformes successives**, élaborées sans cohérence ni vision d'ensemble (le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a ainsi fait l'objet de plus de 130 modifications depuis son entrée en vigueur en 2005, dont une quarantaine portant sur sa partie législative). Il en résulte **une complexité juridique** qui ne nuit pas uniquement à l'exercice de leurs droits par les étrangers, mais qui est également **une source de difficultés quotidiennes pour les agents de l'État chargés de le faire appliquer** (personnels des préfectures, agents de la police aux frontières, magistrats et personnels de greffe des juridictions administratives, etc.), tout autant qu'elle est devenue un véritable « fonds de commerce » pour certains cabinets d'avocats ou de juristes qui n'hésitent pas à en exploiter les failles à des fins lucratives.

Tout au long de ses travaux, la mission d'information a pu ainsi prendre la mesure du profond désarroi auquel sont confrontés nos agents publics, de leur épuisement et du sentiment d'une perte de sens de leur métier - certaines des personnes entendues allant même jusqu'à comparer leur quotidien à celui des Shadoks, notamment lorsqu'un étranger, éloigné du territoire national au terme d'une procédure lourde et longue de plusieurs semaines, y revient quelques jours à peine après son départ...

Si la mission d'information souhaite saluer et rendre hommage aux fonctionnaires et agents en charge de ce service public, qui, confrontés à des situations humaines souvent difficiles, exercent leurs fonctions avec beaucoup de professionnalisme, elle alerte également **sur la nécessité d'une simplification drastique du droit et d'une remise à plat des procédures** - seules à même, au-delà d'un renforcement des moyens humains des services en tensions, **de rendre son sens et son efficacité à la politique que l'État entend mener en matière d'immigration.**

La mission d'information, qui n'ignore pas que la solution à certaines de ces difficultés nécessite une réponse au niveau communautaire, s'est ainsi attachée à passer en revue ces procédures dans un ordre chronothématique, en commençant par les conditions d'accès aux guichets des préfectures et l'instruction des titres de séjour, pour se pencher ensuite sur le contentieux que génère l'activité de l'administration et certaines difficultés relatives à l'examen des demandes d'asile, et terminer enfin par l'exécution des décisions d'éloignement et le retour dans leur pays des étrangers non admis à séjourner en France.

Compte tenu de l'ampleur de ce travail, elle a volontairement restreint ses observations aux points les plus saillants identifiés au cours de ses travaux, sans prétendre à l'exhaustivité quant à l'ensemble des procédures applicables aux étrangers présents en France ou souhaitant y entrer. Afin de ne pas encourir le reproche de l'éparpillement, le présent rapport n'aborde notamment pas les problématiques relatives à l'intégration des étrangers en France, « parent pauvre » de notre politique migratoire et qui mériterait qu'on lui consacre un rapport dédié¹, de même qu'il n'aborde pas la situation particulière de nos territoires d'outre-mer, notamment la Guyane et Mayotte, confrontés à des défis spécifiques majeurs dont plusieurs rapports récents de la commission ont rendu compte².

En outre, et bien que le sujet de l'accueil sur le sol français de dizaines de milliers d'Ukrainiens fuyant l'offensive russe ait naturellement été évoqué au cours de la plupart des auditions, la mission a fait le choix de ne pas l'aborder dans le cadre du présent rapport, tant il lui a paru délicat de tirer des enseignements de cet évènement très récent, au regard de son

¹ Voir à ce sujet le rapport du député Aurélien Taché, chargé d'une mission sur ce sujet par le Gouvernement au début du précédent quinquennat : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000099.pdf>

² Voir notamment le rapport de François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi, déposé en octobre 2021, consacré à l'insécurité à Mayotte : <https://www.senat.fr/rap/r21-114/r21-114.html> et le rapport de Philippe Bas, Mathieu Darnaud, Jean-Luc Fichet, Sophie Joissains et Thani Mohamed Soilihi, « Pour une grande loi Guyane : 52 propositions » déposé en février 2020 : <http://www.senat.fr/rap/r19-337/r19-337.html>

caractère inédit et massif et de la réponse originale qui lui a, à ce jour, été apportée¹.

Pour mener à bien ces travaux, la mission d'information a procédé à l'audition d'une quarantaine de personnes, complétée de trois déplacements : à Varsovie, où elle a notamment pu s'entretenir avec les représentants de l'agence Frontex, à la préfecture du Maine-et-Loire, qui mène actuellement une expérimentation en matière d'instruction de titres de séjour, ainsi qu'au tribunal administratif de Montreuil.

Elle a également appuyé sa réflexion, outre les travaux d'évaluation réguliers menés par la commission des lois dans le cadre de l'examen des projets de lois de finances², sur plusieurs rapports récents, notamment le rapport du Conseil d'État de mars 2020 intitulé « *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* »³, un rapport de la Cour des comptes de mai 2020 consacré à l'entrée, au séjour et au premier accueil des personnes étrangères⁴, et, plus récemment, le rapport de mai 2021 des députés Jean-Noël Barrot et Stella Dupont consacré à la mission « immigration, asile et intégration » du projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020⁵, qui évoque notamment les difficultés d'accès aux guichets et la mise en œuvre de la dématérialisation des demandes de titres de séjour.

Au terme de ses travaux, la mission d'information formule 32 recommandations destinées à rendre son sens, sa cohérence et sa lisibilité à la politique publique de l'immigration.

¹ Pour mémoire, par une décision du 4 mars 2022 adoptée à l'unanimité, le Conseil de l'Union européenne a décidé de mettre en œuvre, pour la première fois, la directive du 20 juillet 2001 relative à la protection temporaire.

² En particulier : Commission des lois, *Avis, Lois de finances pour 2020 2022 : Asile, immigration et intégration*, François-Noël Buffet (2020) ; Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère (2022).

³ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/simplifier-le-contentieux-des-etrangers-dans-l-interet-de-tous>

⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lentree-le-sejour-et-le-premier-accueil-des-personnes-etrangeres>

⁵ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b4524-tiii-a27_rapport-fond#

PARTIE 1 : DES SERVICES DE L'ÉTAT CONFRONTÉS À UN NOMBRE TOUJOURS PLUS ÉLEVÉ DE DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR ET À DES PROCÉDURES TOUJOURS PLUS COMPLEXES

I. DES SERVICES CONFRONTÉS À UN NOMBRE TOUJOURS PLUS ÉLEVÉ DE DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR

A. FACE À UNE DEMANDE EN PERPÉTUELLE CROISSANCE ET À DES MOYENS INSUFFISANTS, DES SERVICES « SÉJOUR » SATURÉS

1. La difficile réduction des délais de traitement des premières demandes d'admission au séjour

Le dépôt d'une demande de titre de séjour auprès du service en charge des étrangers de la préfecture de département, et plus précisément auprès du service chargé du séjour, constitue la première étape de la procédure d'obtention d'un titre de séjour, hormis le cas des demandes au séjour au titre du regroupement familial et des demandes de titres « étranger malade ». Premiers interlocuteurs des étrangers au cours de cette démarche, ces services sont également responsables de l'instruction de la demande, qui conduit à l'acceptation ou au rejet de celle-ci.

L'OFII comme guichet unique à la place des préfectures : le regroupement familial et les demandes de titres « étranger malade »

Deux types de demandes de titres de séjour ne sont pas instruits par les préfectures, mais par l'Office français de l'immigration et d'intégration (l'OFII) : le regroupement familial, d'une part, et les demandes de titre « étranger malade », d'autre part.

Depuis l'arrêté du 9 novembre 2011¹, l'OFII est le guichet unique national de dépôt des dossiers de regroupement familial. Aux termes des dispositions des articles R. 434-12 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), l'OFII s'assure que le dossier est complet. Après avoir reçu l'avis motivé du maire, l'OFII vérifie, le cas échéant, le respect des conditions de ressources et de logement prescrites aux articles R. 434-4 et R. 434-5 du code ; il procède, si besoin, à un complément d'instruction et, s'il n'a pas déjà été saisi par le maire, à des vérifications sur place. L'OFII transmet ensuite le dossier au préfet pour décision ; enfin, il envoie la décision de la préfecture aux consulats en vue de l'étude de la demande de visa. En 2020, 25 954 demandes de regroupement familial ont été déposées auprès de l'OFII.

¹ Arrêté du 9 novembre 2011 relatif au dépôt des demandes de regroupement familial dans les services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Par ailleurs, les services médicaux de l'OFII sont chargés de recevoir les dossiers médicaux relatifs aux demandes de titres de séjour pour soins déposés en préfecture, puis d'instruire les demandes et de donner aux préfectures un avis médical. En 2021, l'OFII a reçu 27 702 demandes sur ce fondement, réparties comme suit : 25 266 demandes de la part d'adultes (9 912 premières demandes et 15 354 demandes de renouvellement), et 2 436 demandes de mineurs.

Si le nombre de demandes de titres de séjour déposées auprès de ces services n'est pas connu en tant que tel¹, comme l'a rappelé le ministère de l'intérieur, le **nombre de titres de séjour délivrés pour la première fois** constitue un indicateur de suivi approchant.

Ainsi, entre 2017 et 2019, le nombre de titres de séjour délivrés pour la première fois a fortement augmenté (+12 %), notamment sous l'effet de la hausse du nombre de titres délivrés pour des raisons économiques (+42 %). La crise sanitaire a porté un coup d'arrêt à cette dynamique (-24 % au total), avant un phénomène de rattrapage en 2021 (+21,9 % par rapport à 2020). Ainsi, **avec un nombre de 271 675 titres, le nombre de titres de séjour délivrés pour la première fois en 2021 atteint presque celui observé en 2019.**

Si les deux parts les plus importantes du flux migratoires demeurent l'immigration familiale et étudiante, les motifs professionnels², humanitaires ou autres sont ceux qui progressent le plus en 2021.

Nombre de titres de séjour délivrés pour la première fois par motif d'admission

	2017	2018	2019	2020	2021*	2021/2020
<i>Économique</i>	27 467	33 675	39 131	26 768	36 560	+ 36,6 %
<i>Familial</i>	88 737	91 017	90 502	75 945	88 225	+16,2 %
<i>Étudiant</i>	80 339	83 700	90 336	73 030	85 080	+16,5 %
<i>Humanitaire</i>	36 429	34 979	37 851	32 965	43 200	+31,0 %
<i>Divers</i>	14 464	15 558	19 586	14 220	18 610	+30,9 %
Total**	247 436	258 929	277 406	222 928	271 675	+21,9 %

* Estimation ** Hors britanniques³

Source : DGEF

Face à de tels volumes, le respect de délais raisonnables de traitement des premières demandes d'admission au séjour constitue un enjeu de taille. Depuis 2016, ce délai a fluctué ; après une forte augmentation, il a nettement diminué entre 2017 et 2019. La mise en œuvre du *Guide de*

¹ À la différence des premières demandes d'asile, enregistrées en guichets uniques de demande d'asile (GUDA).

² Les titres professionnels étant tirés à la hausse par les titres saisonniers ou temporaires.

³ La catégorie appelée par abus de langage « britanniques » regroupe à la fois les ressortissants britanniques et les ressortissants non-britanniques titulaires d'un titre de séjour « Brexit ». Depuis le 1^{er} octobre 2021, les Britanniques ont en effet l'obligation de détenir un titre de séjour pour résider en France.

préconisations pour l'organisation et le fonctionnement des services du séjour en préfecture a ensuite été contrecarrée par la crise sanitaire, qui a entraîné la fermeture des services, provoquant l'augmentation du stock de demandes et donc celle des délais de traitement. **En 2021, avec 99 jours, le délai moyen de traitement des premières demandes d'admission au séjour a toutefois presque retrouvé le niveau de 2019 ; il n'en demeure pas moins supérieur à la valeur cible de 90 jours définie par le ministère de l'intérieur.**

Délais de traitement des premières demandes d'admission au séjour

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Délais constatés (en jours)	103	118	115	98	123	99

Source : DGEF

2. Des services en charge des étrangers en tension dans les préfectures

Fin décembre 2021, les services « étrangers » des préfectures comptaient **3 967 équivalents temps plein (ETP)**, dont 3 234 fonctionnaires (soit 87,5 %), 41 contractuels (soit 11,1 %) et 692 vacataires (soit 18,7 %).

Les **services en charge du séjour représentent plus de la moitié des effectifs de l'ensemble de ces services** (2 148 ETP), tandis qu'un tiers des effectifs est constitué par les services en charge respectivement de l'éloignement, de la naturalisation et du contentieux.

Répartition des effectifs des services étrangers dans les préfectures

	Nombre d'ETP	Ratio
<i>Séjour</i>	2 148	54,1 %
<i>Éloignement</i>	498	12,5 %
<i>Naturalisation</i>	461	11,6 %
<i>Contentieux</i>	331,5	8,3 %
<i>Demandeurs d'asile hors GUDA</i>	299	7,5 %
<i>Demandeurs d'asile en GUDA</i>	139,5	3,5 %
<i>Instruction des demandes d'autorisation de travail</i>	90	2,2 %
Total services étrangers	3 967	100 %

Source : DGEF / ANAPREF

Si **l'augmentation des effectifs des services en charge des étrangers au sein des préfectures est réelle** - quoique par à-coups - depuis 2016, elle demeure néanmoins **inférieure à l'augmentation des demandes de titres de séjour à traiter**, si bien que ces services sont soumis à une tension importante.

Entre 2016 et 2019, les effectifs de ces services ont en effet augmenté de 375 équivalents temps plein (ETP) dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération », alors que, dans le même intervalle, les effectifs globaux des préfectures connaissent une réduction de 1 100 ETP¹. Par ailleurs, le renforcement des effectifs permanents de ces services s'est accompagné du **recrutement ponctuel de vacataires**, dans le cadre de plans successifs : le plan « 1 000 mois vacataires » en 2017, puis le plan « 1 200 mois vacataires » en 2018, avant deux plans en 2019 comprenant « 3 014 mois vacataires », et deux nouveaux plans en 2020 totalisant « 7 320 mois vacataires ».

Si elle n'est pas négligeable, étant de l'ordre de 11 %, la croissance des effectifs des services en charge des étrangers reste toutefois en-deçà de l'augmentation du nombre de titres de séjour délivrés sur la même période². Bien plus, la **répartition de ces moyens supplémentaires** n'a en fait bénéficié que marginalement aux services chargés en particulier du séjour (accueil des étrangers en guichet et instruction de leur demandes de titres), la Cour des comptes estimant à seulement **28 ETP** les renforts alloués à ces services³.

Enfin, l'effort de recrutement accompli au bénéfice des services en charge du séjour repose principalement sur l'appui de vacataires et de contractuels recrutés pour une courte durée. Les services en charge du séjour sont en effet caractérisés par une **forte proportion d'agents non titulaires**, avec 438 ETP occupés par des **vacataires** fin décembre 2021 (soit 20,4 % des ETP) et 19 ETP occupés par des **contractuels** (soit 0,9 %) ⁴. Dans ces services, les vacataires sont donc en moyenne encore plus nombreux que dans les services « étrangers » au global. Lors de son déplacement à la préfecture d'Angers, la mission d'information a d'ailleurs eu l'occasion de constater que la part des fonctionnaires dans les effectifs de la direction de l'immigration et des relations avec les usagers y était encore inférieure à la moyenne nationale (75 % contre 78,7 %).

De manière générale, les contractuels occupent des postes très spécifiques, ou bien des postes pérennes non pourvus par des titulaires, tandis que les vacataires sont recrutés pour renforcer les effectifs habituels afin de faire face aux pics d'activité.

Or cette structuration des effectifs, marquée par le **poids important des contrats d'une durée maximale de douze mois**, constitue à tout le moins un « *facteur de fragilité* »⁵, voire de moindre efficacité pour les services

¹ Voir le rapport précité de la Cour des comptes, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, mai 2020.

² Comme le souligne le rapport n°4195 de l'Assemblée nationale fait au nom de la commission des finances sur le règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, dans son annexe n°28 « Immigration, asile et intégration », pp. 57-58.

³ Voir le rapport de la Cour des comptes précité, p. 68.

⁴ Source : ministère de l'intérieur.

⁵ Comme souligné par la Cour des comptes dans son rapport précité, p. 68.

chargés du séjour, et de moindre qualité pour les usagers, en occasionnant un **taux de rotation élevé des vacataires**, en rendant nécessaire l'organisation de nombreux entretiens de recrutement, et en limitant le bénéfice de l'investissement dans la formation donnée au vacataire ou au contractuel.

Le renforcement de l'attractivité des services en charge des étrangers mériterait assurément une réflexion à part entière – le bilan de la politique menée en la matière semblant pour l'heure assez mesuré¹ ; dans le champ d'étude de la présente mission d'information, il pourrait être toutefois envisagé, afin **d'optimiser le fonctionnement des services « étrangers » à moyens constants et de soulager les services saturés**, de mutualiser entre plusieurs préfectures le recueil et l'instruction des demandes de titres de séjour. Citées en exemple par le directeur général des étrangers en France lors de son audition, les **plateformes interrégionales de la main d'œuvre étrangère**, expérimentées depuis le 1^{er} avril 2021², pourraient à cet égard constituer un modèle : regroupant les inspections du travail, ainsi que les préfectures d'une zone définie couvrant plusieurs régions, ces plateformes visent à **simplifier les procédures de demande d'autorisation de travail**, à **rendre plus homogène le traitement** des demandes d'autorisation de travail sur le territoire, ainsi qu'à **réduire les délais d'instruction** des dossier.

Recommandation n° 1 : En fonction des situations territoriales, mutualiser entre plusieurs préfectures le recueil et l'instruction des demandes de titres de séjour.

B. DES CONDITIONS D'ACCÈS AUX GUICHETS DES PRÉFECTURES QUI N'ONT ÉTÉ QU'EN PARTIE AMÉLIORÉES PAR LA DÉMATÉRIALISATION DES RENDEZ-VOUS

Dans ce contexte, les conditions d'accueil et de délivrance des titres de séjour se sont dégradées ces dernières années, y compris dans les préfectures les plus importantes³.

S'il n'existe aucun indicateur global relatif au délai moyen d'obtention d'un rendez-vous en préfecture pour déposer une première demande de titre de séjour, les **longues files d'attente se formant à l'extérieur des préfectures** dès le petit matin ont constitué jusqu'en 2020 la traduction visible des difficultés d'accès aux guichets rencontrées par les étrangers, de même que la « *saturation des guichets dès leur ouverture, [la]*

¹ L'instruction n°18-001369 du 27 décembre 2018 relative au renforcement de l'attractivité des services « étrangers » en préfecture a prévu de revaloriser l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertises pour un gain annuel de 80 euros pour un agent de catégorie C, 120 euros pour un agent de catégorie B et 150 euros pour un agent de catégorie A (d'après l'estimation de la fédération syndicale du ministère de l'intérieur-Force ouvrière).

² Au nombre de six.

³ Cour des comptes, p. 66 du rapport précité.

réception du public limitée à quelques demi-journées par semaine, [l']obligation de se présenter en personne sans certitude d'être reçu, et, épisodiquement dans les préfectures les plus engorgées, [la] fermeture des services de plusieurs jours à plusieurs mois le temps de résorber une partie des stocks de dossiers »¹.

Depuis la mise en place par les préfectures de **modules électroniques de prise de rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour**, la question de l'accès des étrangers aux guichets des préfectures continue de se poser, sous une forme nouvelle et non moins problématique.

1. L'évolution des modalités d'accès au guichet des préfectures : le tournant numérique

Avant le confinement décidé en mars 2020 en réponse à la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, l'organisation de l'accueil des étrangers pour recevoir les demandes de titres pouvait varier sensiblement d'une préfecture à l'autre. Ainsi, **certaines préfectures recevaient exclusivement sur rendez-vous**, tandis que **d'autres recevaient les usagers qui se présentaient spontanément** – telle la préfecture de police de Paris ou encore celle des Bouches-du-Rhône. Les **amplitudes horaires** ainsi que les jours d'ouverture des services en charge du séjour pouvaient également différer entre préfectures. En outre, **depuis 2016, certaines préfectures proposaient ou imposaient aux étrangers de prendre rendez-vous en ligne afin de déposer leur demande de titre de séjour**².

Entraînant notamment la fermeture des services de préfecture recevant du public, le confinement a révélé les limites d'une organisation des services chargés du séjour reposant uniquement sur l'accueil physique des étrangers, et a ainsi **accélééré l'évolution vers la prise de rendez-vous en ligne**.

Aussi, depuis juin 2020, les préfectures sont-elles de plus en plus nombreuses à recourir à des modules électroniques permettant ou imposant, selon les cas, aux étrangers de prendre rendez-vous en ligne afin de déposer leur demande de titre de séjour dans les locaux de la préfecture.

Le ministère de l'intérieur ne recense pas l'utilisation de ces plateformes électroniques de rendez-vous par les services chargés des étrangers des préfectures ; toutefois, d'après un rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale de mai 2021³, 84 préfectures et sous-préfectures utilisaient un tel outil en janvier 2021. La préfecture de police de Paris, ainsi que la préfecture des Yvelines ou encore celle du Rhône

¹ Cour des comptes, p. 17.

² D'après le rapport de la Défenseure des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.

³ Rapport précité n°4195 de l'Assemblée nationale, qui indique également que plus de 65 préfectures et sous-préfectures proposaient ou imposaient cette prise de rendez-vous par internet à la veille du confinement de 2020.

accueillent désormais les étrangers souhaitant déposer une demande de titre de séjour uniquement sur rendez-vous.

Enfin, si dans la majorité des préfectures la prise de rendez-vous est obligatoire pour déposer une demande de titre de séjour, elle peut parfois s'effectuer par téléphone, et non exclusivement sur internet. Tel est le cas de la préfecture de police de Paris, qui a ouvert en juin 2020 ces deux modalités de prise en ligne de rendez-vous – la voie électronique étant toutefois nettement préférée, à ce stade, à la voie téléphonique¹.

Ainsi, au vu de l'hétérogénéité dans les modalités d'accès aux guichets des services en charge du séjour des étrangers, il conviendrait, dans un double souci de **simplification de la procédure à l'échelle nationale** et **d'amélioration de sa lisibilité** en faveur de l'utilisateur, d'unifier par voie réglementaire les modalités de prise de rendez-vous entre les préfectures. Dans la mesure où, une fois que le déploiement de l'administration numérique des étrangers en France (ANEF – voir *infra*) sera achevé, il ne sera plus nécessaire à l'étranger de se rendre en préfecture pour déposer sa demande de titre², ni donc de prendre rendez-vous, la mission d'information propose, dans l'attente, de procéder à cette unification.

Recommandation n° 2 : Dans l'attente de la généralisation de l'administration numérique des étrangers en France (ANEF), unifier par voie réglementaire les modalités de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes de titres entre les préfectures.

2. La transformation des files d'attente physiques en files d'attente virtuelles

En théorie, la subordination de l'accès au guichet à la prise d'un rendez-vous peut être synonyme de gain de temps et d'énergie pour l'étranger, qui n'est plus contraint de faire la queue pendant des heures, et ce parfois à plusieurs reprises, dans l'espoir d'être reçu par la préfecture dans la limite des horaires d'ouverture et du nombre de guichets ouverts. En outre, cette évolution semble à même **d'améliorer les conditions de travail des agents des guichets** des services étrangers des préfectures, et, dans l'ensemble, de fluidifier la procédure d'instruction des dossiers.

Dans les faits, près de deux ans après la généralisation de la prise de rendez-vous en ligne pour déposer une demande de titre de séjour, force est toutefois de constater que cette innovation, si elle a pu résoudre les

¹ Le nombre de prises de rendez-vous en ligne était ainsi sept fois supérieur au nombre de prises de rendez-vous au téléphone en 2020, et 33 fois supérieur en 2021 (source : Préfecture de police de Paris).

² Voir, sur le déploiement de l'ANEF, les pages 45 et suivantes du présent rapport.

difficultés d'accès au guichet observées jusque-là, en a néanmoins engendré de nouvelles.

L'obligation imposée dans certains départements de prendre en rendez-vous en ligne s'est en effet rapidement heurtée à **l'insuffisance du nombre de créneaux offerts**. Dès 2016, un rapport de La Cimade soulignait, sur le fondement de sondages électroniques effectués par un robot qui se rend toutes les heures sur les pages des plannings de chaque préfecture, et note les dates des deux premiers rendez-vous disponibles le cas échéant¹, que l'obtention d'un rendez-vous s'apparentait à la quête du « *graal* »². Dans sa décision n° 2020-142 du 10 juillet 2020, le Défenseur des droits souligne également la **saturation rapide des plages horaires de rendez-vous**, à peine quelques heures après leur mise en ligne, ainsi que des variations importantes dans les délais d'obtention d'un rendez-vous d'une préfecture à l'autre (de deux à huit mois). Bien plus, lors de son audition par la mission d'information, la Défenseure des droits a indiqué que, dans certaines préfectures, plus de la moitié des plaintes exprimées par les usagers auprès de ses délégués concernaient l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous.

L'insuffisance du nombre de rendez-vous offerts par rapport à la demande semble s'expliquer par plusieurs facteurs, dont certains « s'auto-entretiennent ». Tout d'abord, les moyens humains et matériels³ des services en charge du séjour des étrangers au sein des préfectures, fortement sollicités (voir *supra*), touchent à leurs limites. Du reste, la transformation des files d'attente physiques en files d'attente virtuelles a pour effet pernicieux de **rendre la demande invisible**⁴, mettant peut-être moins en exergue la nécessité d'augmenter le nombre de rendez-vous disponibles.

Ensuite, la rareté des créneaux offerts a suscité l'apparition d'un **phénomène inédit et massif de revente sur internet des rendez-vous en préfectures**, constitutif d'un véritable trafic. Des individus peu scrupuleux captent les rendez-vous disponibles (le plus souvent grâce à des logiciels de piratage des modules électroniques des préfectures) afin de les revendre ensuite de façon parfaitement illégale aux étrangers, à des tarifs allant de 20 à 600 euros par rendez-vous⁵. Le phénomène a pris une telle ampleur que la

¹ Le robot « ne prend pas de rendez-vous, [mais] se contente de regarder le planning » (<https://aguichetsfermes.lacimade.org/>).

² La Cimade, *À guichets fermés*, 2016.

³ La place disponible dans les locaux des services accueillant le public constitue également un facteur non négligeable ; lors de son déplacement à la préfecture d'Angers, la direction de l'immigration et des relations avec les usagers a ainsi expliqué à la mission d'information qu'après avoir réorganisé les bureaux afin de créer un guichet supplémentaire, elle avait désormais atteint le nombre maximal de guichets possibles dans ses locaux.

⁴ Comme l'a souligné La Cimade lors de son audition.

⁵ D'après les éléments indiqués par la Cimade lors de son audition par la mission d'information.

plupart des préfectures mettent désormais en garde les usagers sur les pages de leur site internet consacrées aux démarches destinées aux étrangers¹.

Conscient de cette difficulté, le ministère de l'intérieur a annoncé, en réponse à une question orale posée au Sénat en 2019², la mise en place d'un **dispositif anti-robot** s'appuyant sur la technologie dite de « *re-captcha* » afin de sécuriser le module utilisé par les préfectures. À ce jour, aucun bilan de ce dispositif n'a toutefois été dressé ; le ministère s'est du reste contenté, dans sa dernière réponse écrite publiée sur le sujet, de rappeler que « *les actions intrusives constatées par les préfets font systématiquement l'objet de plaintes auprès de l'autorité judiciaire, sensibilisée à la lutte contre ces pratiques* », et que « *toutes les informations sur d'éventuels trafics sont exploitées et donnent lieu à investigation et saisine du parquet chaque fois que cela est possible* »³.

En outre, s'il arrive que les préfectures tentent elles-mêmes de contourner les captations illicites de rendez-vous à des fins commerciales, en mettant en ligne les créneaux disponibles à des **horaires aléatoires**, ces efforts sont insuffisants face aux logiciels avancés de piratage utilisés. Bien plus, ils contribuent à **renforcer la désorganisation** de l'ensemble, en provoquant de la part des étrangers des **tentatives de connexion intempestives**, à toute heure du jour ou de la nuit.

En plus de l'émergence d'un marché parallèle de revente de créneaux, se sont développées des **sociétés proposant un accompagnement à la prise de rendez-vous**⁴. Sous des apparences faussement légales de prestation de services, ces sociétés procèdent à la « *marchandisation des failles du service public* »⁵.

En outre, et de façon évidemment plus marginale que les activités de captation et de revente des créneaux, certains comportements d'usagers contribuent également à renforcer les difficultés d'obtention d'un rendez-vous, ou du moins à en allonger les délais. La préfecture du Maine-et-Loire a ainsi regretté « **l'absentéisme** » chez les usagers, certains n'honorant pas le rendez-vous pris (soit qu'ils ont pris par précaution plusieurs rendez-vous, soit qu'ils oublient de se présenter). En découle une organisation non optimale des plannings, dans la mesure où le rendez-vous qui n'a pas été honoré ne peut être réattribué à un autre demandeur.

Il est vrai que les préfectures ont la possibilité de **limiter le nombre de réservations en cours, en configurant le module de prise de rendez-vous**

¹ Voir par exemple les sites internet des préfectures de l'Hérault et de la Mayenne.

² Question orale n°0794S de Catherine Procaccia (Val-de-Marne, Les Républicains), publiée dans le JO Sénat du 9 mai 2019, p. 2469, et réponse du secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, publiée dans le JO Sénat du 3 juillet 2019, p. 10653.

³ Réponse du ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 21 avril 2022, p. 2154, à la question écrite n°24742 de Mme Evelyne Renaud-Garabedian (Français établis hors de France, Les Républicains), publiée dans le JO Sénat du 7 octobre 2021, p. 5707.

⁴ Voir par exemple les sites www.alerte-rdv-prefecture.fr ou encore <https://rdv-prefecture.com>.

⁵ Rapport de l'Assemblée nationale précité, p. 45.

de manière à ce qu'avec une même adresse mail, un usager ne puisse prendre qu'un certain nombre de rendez-vous défini au préalable. La préfecture du Maine-et-Loire a confirmé cette faculté, ainsi que celle, plus radicale, d'empêcher un usager qui n'aurait pas honoré un rendez-vous de prendre à nouveau rendez-vous ; pour autant, les avantages espérés de ces pratiques semblent être compensés par le redoublement d'appels téléphoniques de la part d'usagers qui s'en suivrait et contribuerait tout autant à perturber le fonctionnement des services en charge des étrangers.

Par ailleurs, il arrive également que les rendez-vous soient pris par des usagers ne relevant pas du cas de figure pour lequel cette modalité est prévue. Ainsi, **la préfecture des Bouches-du-Rhône souligne que la moitié des rendez-vous est indue**, c'est-à-dire prise par des étrangers qui ne se trouvent pas dans la situation du dépôt d'une première demande de séjour. **Se présentent alors aux guichets des étrangers dont les démarches s'effectuent en ligne ou par courrier**, mais chez lesquels « *le réflexe de la venue en préfecture [demeure] fort* »¹. Comme dans le cas de l'absentéisme évoqué ci-dessus, les rendez-vous pris à tort ne peuvent pas être réattribués aux usagers souhaitant déposer une première demande de titre de séjour, ce qui peut contribuer, à la marge, à allonger les délais de rendez-vous pour cette catégorie d'étrangers.

À ces difficultés, qui ne sont pas propres à la situation des demandeurs de titres de séjour mais peuvent survenir dans d'autres contextes de prises de rendez-vous², s'ajoutent des difficultés techniques et plus structurelles.

Les modules électroniques de prise de rendez-vous ne sont en effet pas exempts de **dysfonctionnements**, liés notamment à une **saturation des systèmes d'information des préfectures**. Si le ministère annonçait en juillet 2019 travailler à « *la conception d'un nouveau module de rendez-vous encore plus performant* »³, il semble que des difficultés persistent⁴.

Enfin, l'augmentation du nombre de rendez-vous offerts, pour indispensable qu'elle soit, ne suffira toutefois pas à surmonter l'obstacle fondamental qui se pose aux étrangers depuis la prise obligatoire de rendez-vous en ligne, à savoir, **l'accès au numérique**. Les demandeurs de titres de séjour constituent en effet un public hétérogène, qui ne bénéficie pas systématiquement d'outils informatiques personnels connectés au réseau internet, voire est peu à l'aise avec les nouvelles technologies numériques.

¹ Comme indiqué par la préfecture des Bouches-du-Rhône dans sa contribution écrite.

² Notamment médicaux.

³ Réponse du secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 3 juillet 2019 - page 10653.

⁴ La Cimade a souligné être destinataire de nombreuses plaintes de la part d'usagers étrangers relatives à des « bugs » rencontrés lors des tentatives de prises de rendez-vous en ligne.

Afin de remédier à ces difficultés et accompagner les étrangers notamment dans leur prise de rendez-vous en ligne, les préfectures ont mis en place diverses solutions, variables selon les départements.

La préfecture de police de Paris a ainsi été l'une des premières préfectures à mettre en place un « e-kiosque » offrant un accompagnement physique des étrangers pour leurs démarches en ligne. Ouvert depuis juillet 2021, de 9h à 15h en continu, il constitue le précurseur du **réseau des points d'accompagnement numérique** (PAN) destinés aux étrangers¹, **en cours de déploiement** dans l'ensemble de la France. À la mi-mars 2022, 25 préfectures étaient ainsi dotées d'un PAN², tandis que 32 avaient des points d'accueil numériques génériques (où les démarches relatives à la délivrance des titres sécurisés peuvent être effectuées) ; les informations n'étaient pas disponibles pour les autres préfectures.

Loin par conséquent d'être encore systématisés, les PAN ne semblent, de surcroît, **pas toujours facilement accessibles**. Dans les préfectures identifiées comme disposant d'un PAN, les usagers doivent en effet prendre rendez-vous pour s'y rendre. De plus, **dans certains départements, le rendez-vous au PAN ne peut être obtenu que par internet**, ou requiert une adresse courriel³. Dans d'autres départements, le rendez-vous en PAN peut être obtenu par téléphone ou par courrier, mais avec un taux de succès médiocre⁴. Enfin, les horaires d'ouverture des PAN sont parfois très réduits⁵.

Soulignant l'incongruité d'une situation où un service d'accompagnement aux démarches numérique n'est lui-même accessible que par l'intermédiaire d'internet, la mission d'information met en avant la **nécessité de conserver une modalité de prise de rendez-vous aux PAN autre qu'électronique**. Le **formulaire papier** disponible en préfecture, tel que proposé par la préfecture du Rhône depuis janvier 2022, semble à cet égard constituer la solution à privilégier.

La création de **guichets « renseignements »** dans les services étrangers des préfectures, recevant le public en flux spontané, tel que récemment mis en œuvre par la préfecture du Rhône, pourrait également faciliter la transmission d'informations aux étrangers souhaitant déposer une première demande de titre de séjour. De tels guichets pourraient certes présenter le risque de recréer les longues files d'attente devant les préfectures que la dématérialisation des prises de rendez-vous visait

¹ Dits « PAN e-MERAUDE ».

² D'après le recensement effectué par la Cimade et communiqué lors de son audition.

³ La Cimade a indiqué que tel était le cas dans l'Ain, l'Aube, la Côte d'Or, la Drôme, la Marne, la Moselle, ou encore le Pas-de-Calais.

⁴ Bien que, d'après la Cimade, « le standard téléphonique [de la Préfecture de Paris] est très difficilement joignable et les demandes de rendez-vous par courrier restent sans réponse ».

⁵ Un après-midi par semaine dans le Gers, un rendez-vous maximum par mois et par usager dans le Pas-de-Calais, ou encore deux heures d'ouverture par semaine en Guyane, d'après les éléments transmis par la Cimade.

précisément à supprimer ; **la question de la préservation de modalités d'accueil physique des étrangers en préfecture n'en continue pas moins de se poser.**

3. Une question en suspens : la prise de rendez-vous comme démarche administrative ?

Comme vu précédemment, l'accès au guichet des services étrangers pour déposer une première demande de titre de séjour est aujourd'hui conditionné, dans la quasi-majorité des préfectures, à la prise d'un rendez-vous, laquelle doit presque systématiquement s'effectuer en ligne¹.

Or, de manière fondamentale, la question de la caractérisation de cette procédure comme démarche administrative et, par conséquent, celle de sa légalité, doivent encore être tranchées par le juge administratif.

Si la prise en ligne d'un rendez-vous est assimilée à une démarche administrative à part entière, alors la procédure de réservation d'un rendez-vous en ligne équivaut à un téléservice.

Le téléservice a en effet été défini par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives comme « *tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ».

En outre, il résulte de la jurisprudence administrative que **la mise en place d'un téléservice ne peut être exclusive d'autres modalités de contact de l'administration** ; tel est le sens de la décision n° 422516 du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 27 novembre 2019, qui a jugé que le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016², en se bornant « *à autoriser les services de l'État et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique et en définissant les modalités de fonctionnement de ces téléservices, n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique* ».

Par conséquent, si le recours à un module électronique de prise de rendez-vous était assimilé à un téléservice, alors la pratique majoritaire actuelle des préfectures consistant à ne pas proposer d'alternative permettant l'accès aux guichets serait illégale.

Si en revanche la prise en ligne d'un rendez-vous était assimilée à une « **pré-démarche** », alors le recours au module électronique ne s'apparenterait pas à un téléservice, et donc la préfecture ne serait pas tenue de proposer une voie alternative de prise de rendez-vous.

¹ Toutes les préfectures ne proposant pas de prendre rendez-vous par téléphone ni par courrier.

² Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

D'après les informations communiquées par le tribunal administratif de Montreuil, le Conseil d'État devrait se prononcer sur cette question dans le courant du mois de mai 2022¹.

C. DE LOURDES RÉPERCUSSIONS CONTENTIEUSES : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES COMME « PRÉ-GUICHET » DES PRÉFECTURES

1. Un contentieux inédit

Le contentieux traditionnel en matière de droit des étrangers, visant les décisions des préfetures relatives au droit au séjour ou à l'éloignement, se double, depuis quelques années, d'un **nouveau contentieux, portant sur l'accès des étrangers aux guichets des préfetures** : en l'absence de créneaux disponibles sur les sites de réservation des préfetures, les étrangers engagent en effet des procédures juridictionnelles pour contraindre l'administration à leur accorder un rendez-vous leur permettant de déposer une demande de titre de séjour.

Ce contentieux revêt la forme du **référé conservatoire, dit « mesures utiles »**, qui, selon les termes de **l'article L. 521-3 du code de justice administrative**, permet, en cas d'urgence, de demander au juge d'ordonner à l'administration toutes mesures utiles.

Le référé « mesures utiles »

Créé par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, l'article L. 521-3 du code de justice administrative prévoit qu' *« en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative »*.

Ce référé a un caractère subsidiaire : le juge saisi sur ce fondement peut prescrire les mesures qui lui sont demandées uniquement lorsque leurs effets ne pourraient pas être obtenus par les procédures de référé régies par les articles L. 521-1 (**référé-suspension**) et L. 521-2 (**référé-liberté**) du même code.

Dans sa **décision n° 435594 du 10 juin 2020**, le **Conseil d'État** a précisé les conditions dans lesquelles le juge administratif peut, dans le cadre d'un référé « mesures utiles », prononcer une injonction à l'encontre de l'administration. Ainsi, *« lorsque le rendez-vous ne peut être obtenu qu'en se connectant au site internet de la préfecture, il résulte [...] que, si l'étranger établit qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine, il peut demander au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L 521-3 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet de lui communiquer, dans un délai qu'il fixe, une date*

¹ À la date de publication de ce rapport, le Conseil d'État n'a pas encore rendu son avis sur la question.

de rendez-vous ». De plus, « *si la situation de l'étranger le justifie, le juge peut préciser le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu. Il fixe un délai bref en cas d'urgence particulière* ».

L'exigence selon laquelle les tentatives ne doivent pas avoir été effectuées la même semaine est interprétée strictement par le Conseil d'État. Dans cette même décision, il a en effet jugé comme insuffisant le fait de justifier uniquement « *de quatre captures d'écran datées du 13 au 18 septembre 2019 et d'un courrier recommandé et un courriel adressés au préfet le 13 septembre 2019* ».

Le Conseil d'État a continué de clarifier la jurisprudence sur ce point en précisant, un an après¹, que **la preuve des tentatives de prise de rendez-vous pouvait être apportée par la production de captures d'écran anonymes** dans la mesure où, à défaut de plage horaire disponible, le téléservice ne permet pas à la personne de s'identifier.

S'il est extrêmement rare que les étrangers saisissent eux-mêmes le juge administratif, comme l'ont souligné les membres du tribunal administratif de Montreuil lors du déplacement de la mission d'information, les associations de défense des droits des étrangers², certains cabinets et syndicats d'avocats³, ainsi que le Défenseur des droits sont en revanche à l'origine d'un volume considérable de recours devant les tribunaux administratifs visant à contraindre l'administration à accorder un rendez-vous en préfecture.

Le tribunal administratif de Montreuil a ainsi indiqué que sur les 9 488 affaires enregistrées dans le contentieux des étrangers en 2021, 3 051 concernaient des référés, dont 2 030 étaient des référés conservatoires ; sur le seul premier trimestre de 2022, le nombre de référés conservatoires s'élève déjà à 1 000.

Ce **contentieux de masse** inédit se caractérise, du reste, par un **taux de succès élevé**⁴, les tribunaux administratifs faisant droit à la grande majorité de ces référés. Dans son ordonnance, le juge des référés fixe ainsi un délai à la préfecture pour proposer un rendez-vous au requérant, qui varie de quelques jours à plusieurs mois selon les tribunaux. **Ce délai correspond à l'envoi de la convocation** pour un rendez-vous qui aura par conséquent lieu à l'expiration du délai imparti.

¹ Décision n° 448178 du 21 avril 2021.

² Telles que la Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'homme et l'Association pour le droit des étrangers.

³ Tel que le syndicat des avocats de France.

⁴ Supérieur à 70% d'après les éléments communiqués par la Cimade.

À Paris, un contentieux de l'accès au guichet en pleine croissance¹

À Paris, le nombre de ces référés « mesures utiles », apparus à l'été 2020, croît de façon rapide (81 référés enregistrés durant le mois de janvier 2021, 424 durant le mois de décembre 2021) et a atteint, pour l'année 2021, 2 638 procédures, qui se sont soldées pour 90 % d'entre elles par une décision enjoignant à l'administration de délivrer un rendez-vous dans un délai fixé.

Selon les informations communiquées par la Préfecture de police, ces procédures concernent essentiellement des demandes de titres de séjour de requérants en situation irrégulière depuis plusieurs années et qui souhaitent obtenir un rendez-vous pour régulariser leur situation. Ils sollicitent en général soit une admission exceptionnelle au séjour pour un motif humanitaire ou exceptionnel, soit un titre de séjour au nom de leur vie privée et familiale.

Dans ces procédures, le délai fixé par le juge pour délivrer une date de rendez-vous varie de 15 jours à deux mois. La décision est en général assortie de frais irrépétibles pouvant aller de 200 à 700 euros.

En pratique, ainsi que l'a notamment déploré l'association La Cimade lors de son audition, le référé « mesures utiles » constitue aujourd'hui l'unique moyen dont disposent les étrangers souhaitant déposer une première demande de titre de séjour afin d'obtenir un rendez-vous en préfecture, en l'absence de créneaux disponibles sur les modules de réservation. Ce qui est donc devenu un véritable réflexe chez bon nombre d'associations **nourrit aujourd'hui un contentieux de masse** aux conséquences néfastes aussi bien pour le fonctionnement des tribunaux administratifs et l'organisation des préfectures, que pour l'accès des étrangers aux guichets (voir également *infra*).

2. Un engorgement auto-entretenu pour des rendez-vous toujours plus rares

Le recours désormais quasi-systématique au référé conservatoire afin d'obtenir un rendez-vous en préfecture pour y déposer sa première demande de titre de séjour tend à **faire basculer le rôle du juge administratif** vers un rôle de « *secrétariat de préfecture, chargé de gérer les plannings de rendez-vous* »² et les files d'attente, et alimente ainsi un fort **sentiment de « perte de sens »** chez les magistrats administratifs. Se voyant transférer des charges qui devraient pourtant incomber aux préfectures, **les tribunaux administratifs deviennent assimilables à des « pré-guichets »**, tandis que la finalité même de l'accompagnement proposé par les associations aux étrangers souhaitant déposer une demande de titre de séjour évolue elle aussi : cet accompagnement ne vise en effet plus à obtenir l'accès à un droit, mais l'accès à un service public.

¹ Données extraites de la contribution écrite de la préfecture de police de Paris.

² Comme souligné par les associations de syndicats de magistrats administratifs lors de leur audition.

Bien plus, ce contentieux « *artificiel [qui] donne lieu à des injonctions récurrentes du juge* »¹ se retrouve lui-même à l'origine d'un contentieux supplémentaire, celui de **l'exécution**. En effet, le Conseil d'État² a admis l'application, en matière d'exécution d'une ordonnance de référé, de **l'article L. 911-4 du code de justice administrative**, qui prévoit qu'« *en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution. Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte* ». Plus récemment, le Conseil d'État a précisé qu'« *il n'appartient qu'au tribunal ayant rendu [l'] ordonnance d'en assurer son exécution ou de modifier les mesures ordonnées* »³. À noter que la possibilité pour le tribunal de prononcer une astreinte est toutefois rarement utilisée.

Ce **contentieux de l'exécution** n'a pas seulement pour conséquence une surcharge de travail pour les chambres des tribunaux administratifs en charge des étrangers ; bien plus, il **aggrave la pénurie de rendez-vous disponibles**. En effet, **certaines préfectures banalisent à l'avance des créneaux qu'elles destinent précisément à l'exécution des référés « mesures utiles »**. Le nombre de rendez-vous disponibles s'en trouve par conséquent diminué d'autant, ce qui favorise encore plus l'augmentation du nombre de référés conservatoires visant à obtenir un rendez-vous. Ainsi, **contentieux et difficultés d'accès aux guichets s'auto-entretiennent en un cercle sans fin**.

Afin de briser cette spirale délétère pour le bon fonctionnement des préfectures et des tribunaux administratifs ainsi que pour les droits des usagers étrangers du service public, il conviendrait de fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous en préfecture aux étrangers souhaitant déposer une première demande de titre de séjour ; comme corollaire, il serait impossible de déposer un référé mesures utiles avant la forclusion du délai.

Pour rappel, l'imposition d'un délai à l'administration existe déjà dans le cas – certes restreint – des « **passports talents** », pour lesquels s'impose, depuis 2019, un **délai de deux semaines maximum pour accéder aux guichets**⁴. En 2020, ce délai a été respecté⁵ pour les 1 775 passeports talents délivrés.

¹ Voir le Conseil d'État, rapport « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », pp.30-31.

² CE 29 oct. 2003, Van Bentum-Plasse et Plasse, req. n° 259440.

³ CE, réf., 3 août 2020, req. n° 442311.

⁴ Information n° INTV1936324J du 17 décembre 2019 relative aux mesures en faveur de l'attractivité de la France.

⁵ Hormis pendant la période du confinement de mars à mai 2020.

En outre, afin de pouvoir respecter un délai maximal s'agissant de volumes nettement plus conséquents¹, et de manière générale, **augmenter le nombre de rendez-vous offerts en préfecture**, l'accroissement des moyens consacrés aux services chargés du séjour des étrangers au sein des préfectures apparaît comme un prérequis indispensable.

Recommandation n° 3 : Fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous en préfecture.

Établir un délai différent selon qu'il s'agit d'une première demande de titre de séjour ou d'un renouvellement.

Définir comme corollaire l'impossibilité de déposer un référé mesures utiles avant la forclusion du délai.

Recommandation n° 4 : Affecter davantage de moyens aux services chargés du séjour des étrangers au sein des préfectures.

II. LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE MODERNISER LES OUTILS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ADMISSION AU SÉJOUR

A. UN RÉGIME JURIDIQUE DU SÉJOUR EXCESSIVEMENT COMPLEXE ET QUI SE TRADUIT DANS LA PRATIQUE PAR UN TRAITEMENT DES DEMANDES INEFFICIENT

1. Une architecture des titres de séjour complexe et fondée sur des durées de validité courtes

L'architecture des titres de séjour délivrés par la France se caractérise, d'une part, par **un éventail important de titres accessibles aux étrangers souhaitant ou devant s'établir durablement sur le territoire national**, et d'autre part, par des durées de validité des titres relativement brèves. La structure des titres de séjour durables s'organise ainsi autour de **cinq catégories principales de titres visant des situations personnelles distinctes** : le visa long-séjour valant titre de séjour, les cartes de séjour temporaire, les cartes de séjour pluriannuelles, les cartes de résident et la carte de séjour retraité. L'établissement d'un panorama détaillé des titres existants, selon les motifs de délivrance, n'est néanmoins pas chose aisée (voir encadré ci-dessous) et l'exercice révèle **la complexité de notre régime de séjour**. Dans leur rapport spécial sur la loi de règlement pour 2020, les députés Jean-Noël Barrot et Stella Dupont plaidaient ainsi pour une simplification du droit au séjour et affirmaient « *soutenir pleinement [la] politique de simplification tant le droit des étrangers est touffu et complexe* »².

¹ Pour rappel, le nombre de titres délivrés pour la première fois s'est élevé à 271 675 en 2021.

² Assemblée nationale, Rapport spécial de la commission des finances sur le règlement du budget et l'approbation des comptes de l'année 2020, Jean-Noël Barrot et Stella Dupont.

Les cinq catégories principales de titres de séjour

Le visa long-séjour valant titre de séjour (VLS-TS) : valable pour une durée de 4 à 12 mois, il permet d'entrer légalement sur le territoire et dispense de demande de carte de séjour à l'entrée sur le territoire. Il doit toutefois faire l'objet d'une validation en préfecture dans les trois mois suivant l'arrivée en France pour faire définitivement office de titre de séjour.

Les cartes de séjour temporaire : valable en général pour une durée d'un an, leur délivrance est conditionnée à la détention préalable d'un VLS-TS. Elles peuvent comporter plusieurs mentions, selon leur motif de délivrance, par exemple « vie privée et familiale » pour les personnes disposant d'attaches familiales en France ou « salarié » pour les personnes venant travailler en France en contrat à durée indéterminée.

Les cartes de séjour pluriannuelles : elles ne peuvent être délivrées qu'après une première année de séjour en France aux détenteurs d'un VLS-TS ou d'une carte de séjour temporaire et sous réserve que les conditions de délivrance du titre initial soient toujours satisfaites et du respect de la condition d'intégration¹. La carte pluriannuelle porte en principe la même mention que le titre initial et est valable pour une durée de quatre ans.

Les cartes de résident : les cartes de résident simple et longue-durée UE ont une durée de validité de 10 ans. Elles sont délivrées selon des conditions particulières à chacune d'entre elles et sont principalement destinées respectivement, d'une part, aux personnes disposant d'attaches familiales en France, ayant rendu des services à la France ou bénéficiaires d'une protection internationale, et, d'autre part, aux personnes résidant de façon légale et ininterrompue depuis cinq ans en France et aux détenteurs d'une carte bleue européenne. À l'expiration de l'une de ces cartes, il est possible de demander une carte de résident permanent offrant un droit au séjour inconditionnel et permanent sur le territoire national.

La carte de séjour « retraité » : elle est réservée aux personnes ayant vécu en France avec une carte de résident, dont la résidence habituelle est à l'étranger mais qui touchent néanmoins une pension de retraite d'un régime de base français ou de sécurité sociale. Elle permet d'entrer à tout moment en France sans visa pour une durée limitée à un an.

La logique sous-jacente au régime français du séjour est ensuite celle d'un renouvellement permanent. Comme le notait la Cour des comptes dans son rapport précité de mai 2020, « *la France accordant peu de cartes de séjour permanent, tous les titres, du récépissé de trois mois à la carte de résident de 10 ans, ont vocation à être renouvelés* »². Ce constat conduit la Cour à **s'interroger sur la pertinence d'un système dont les justifications sont légitimes (contrôler le respect des conditions d'intégration à intervalles réguliers), mais qui**

¹ Participation aux formations prévues par le contrat d'intégration républicaine pour les personnes qui y sont soumises et absence de menace à l'ordre public.

² Cour des comptes, Rapport public thématique, L'entrée, le séjour et le premier accueil des étrangers en France, Mai 2020.

contribue à la mise sous tension des préfectures par la récurrence des échéances de renouvellement. À partir de ce constat, la Cour recommande notamment de « *simplifier le régime du séjour en allongeant la durée de certains titres, en automatisant le renouvellement de ceux qui s’y prêtent et en allégeant les formalités procédurales* ».

Le législateur est ponctuellement intervenu afin de simplifier le régime du séjour, en particulier par le développement de la pluriannualité des titres. La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a par exemple créé la carte de séjour pluriannuelle générale (voir *infra*), conçue comme un « pont » entre les titres annuels et la carte de résident. **Le déploiement des titres pluriannuels suit son cours et devrait à terme diminuer la fréquence des renouvellements, et par extension des passages en préfecture.** Ce basculement vers une plus grande pluriannualité n’est toutefois pas définitivement achevé.

Stock de cartes de séjour temporaire (CST) et pluriannuelle (CSP) valides en métropole (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
CST	246 110	210 619	203 402	207 356	226 855
CSP	303 613	437 654	508 832	581 170	603 291

Source : Ministère de l’intérieur

2. Une pratique d’instruction insatisfaisante : l’examen itératif des demandes

Outre les difficultés liées à la complexité intrinsèque du régime du séjour, **les pratiques d’instruction des demandes de titre de séjour par les préfectures pourraient également être optimisées.** C’est là l’une des principales difficultés identifiées par le rapport du Conseil d’État « *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l’intérêt de tous* », remis au Premier ministre en mars 2020¹.

Il y est relevé **qu’en l’état du droit, les préfectures n’ont l’obligation d’examiner une demande de titre de séjour qu’au regard des dispositions sur le fondement desquelles elle est présentée** (à titre d’exemple, l’administration n’examine pas la situation familiale de l’intéressé si le titre de séjour demandé est un titre « étranger malade »), ce qui conduit **certaines étrangers à présenter plusieurs demandes successives sur différents fondements, nourrissant d’autant le contentieux en cas de réponses successives défavorables.**

En illustration de cette logique d’examen itératif des demandes, le Conseil d’État mentionne les cas, qui ne sont pas rares, où « *un étranger demande d’abord l’asile, puis le réexamen de sa demande si elle est rejetée par l’OFPRA et la CNDA, avant de solliciter un titre de séjour en raison de son état de*

¹ Rapport précité.

santé, puis de le faire à nouveau en se prévalant de sa vie privée et familiale, avant de demander son admission exceptionnelle au séjour sur le fondement des articles L. 313-14 et suivants du CESEDA, ou du pouvoir de régularisation de l'administration ». **Cette logique, qui est subie tant par les préfetures que par les magistrats administratifs, est manifestement peu efficace et la mission d'information souscrit en tous points aux conclusions du Conseil d'État sur la nécessité d'une refonte des pratiques d'instruction.**

B. LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES D'INSTRUCTION : UNE PISTE À EXPLORER, L'INSTRUCTION À « 360° »

1. Examiner le droit au séjour plutôt qu'à un titre de séjour : un procédé potentiellement « gagnant-gagnant » qui est déjà pratiqué par certaines préfetures

a) Des modalités d'instruction possiblement bénéfiques pour l'administration comme pour les usagers

Pour répondre aux difficultés engendrées par l'examen itératif des demandes d'admission au séjour par les services préfectoraux, le rapport du Conseil d'État précité invite à « *procéder, dès le stade administratif, à un examen plus complet de la situation des étrangers au regard du droit au séjour* »¹. En l'état du droit, l'administration n'est en effet tenue d'examiner une demande de titre de séjour que sur le seul fondement de celui qui lui est demandé². Concrètement, **le Conseil d'État préconise d'examiner de manière exhaustive et dès la première demande d'admission, l'ensemble des motifs qui pourraient fonder la délivrance d'un titre, et ce de manière à pouvoir rendre une décision définitive sur le droit au séjour de l'étranger dès les premières étapes du processus. En contrepartie, une nouvelle demande ne pourrait être présentée qu'en présence de circonstances nouvelles.**

La recommandation du rapport du Conseil d'État s'apparente à un **changement de paradigme majeur : examiner le droit au séjour plutôt qu'à un titre de séjour**. En théorie, ce procédé pourrait être qualifié de « gagnant-gagnant » dans la mesure où il bénéficierait tant aux usagers qu'à l'administration :

- **les demandeurs de titres** : au prix de la transmission d'un volume plus important de documents justificatifs, ils seraient fixés plus rapidement sur leur droit au séjour et pourraient, le cas échéant, être réorientés rapidement vers un titre de séjour plus adapté à leur situation personnelle ;

- **l'administration** : dès lors que l'instruction « 360° » serait exclusive de toute demande ultérieure, sauf en cas de circonstances nouvelles, elle n'aurait plus à se prononcer de manière répétée sur des demandes

¹ Rapport précité, page 42.

² CE, avis, 28 novembre 2007, Mme Zhu, n° 307036, Rec. p. 454.

d'admission formulées successivement par une même personne. Cela représenterait un gain de temps certain et, en bout de chaîne, réduirait très probablement le volume de contentieux.

Pour autant, la mise en œuvre d'une instruction « 360° » pourrait également générer des **difficultés qui ne doivent pas être sous-estimées**. En pratique, l'examen de l'ensemble des motifs d'admission nécessite **du temps, des moyens humains et une expertise transversale des agents instructeurs**. En droit, **la notion de « circonstances nouvelles » devrait être précisément définie** et le processus serait nécessairement plus lourd s'agissant des titres pour lesquels un avis extérieur est requis (par exemple les demandes d'asile ou la procédure « étranger malade »).

Enfin, comme le souligne la préfecture du Rhône, « *il convient [qu'un tel processus d'instruction] soit accompagné d'une véritable prise en compte et mise en œuvre effective des décisions défavorables prises par l'administration* »¹.

b) Une instruction à « 360° » proche de la pratique de certaines préfectures

Dans la pratique, **des procédés proches de l'instruction à « 360° » préconisée par le rapport du Conseil d'État sont déjà mis en œuvre dans plusieurs territoires**. Lors de leur audition, la préfecture de police de Paris et les préfectures du Rhône et des Bouches-du-Rhône ont confirmé que leurs services pouvaient examiner des demandes au regard de l'ensemble des motifs pour lesquels un étranger pourrait se voir délivrer un titre de séjour. **Le dénominateur commun est que cette possibilité est essentiellement utilisée dans les cas où la demande du titre sollicité a peu de chances d'aboutir**, ce qui permet d'empêcher qu'un étranger se retrouve en situation irrégulière alors même qu'il aurait pu légalement bénéficier d'un titre de séjour sur un fondement qu'il n'avait peut-être pas imaginé.

Au-delà de cet aspect, des nuances existent selon les préfectures concernées :

- **pour la préfecture de police de Paris** : l'instruction à « 360° » est pratiquée lorsqu'un dossier s'oriente vers un refus, et ce afin de s'assurer que ledit refus ne violerait pas le droit à la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et l'article L. 423-23 du CESEDA ;

- **pour la préfecture des Bouches-du-Rhône** : l'ensemble des fondements sur lesquels l'étranger pourrait avoir droit à un titre sont effectivement étudiés, sans que des difficultés particulières aient été constatées ;

- **pour la préfecture du Rhône** : celle-ci a insisté sur le fait que l'architecture du CESEDA n'était pas conçue selon cette logique. Pour autant,

¹ Contribution écrite de la préfecture du Rhône.

il a été précisé que, « au fil des années, les services de l'État ont adapté l'instruction individuelle des situations et construit des fiches de renseignement permettant d'évaluer plus largement le droit au séjour, sans aller toutefois à la systématisation ou à l'exhaustivité »¹.

De manière générale, **les services déconcentrés de l'État auditionnés se sont montrés attentifs à cette possibilité d'adapter les modalités d'instruction des demandes de titre, qui représenterait à leurs yeux un « outil précieux »**. Les cas de potentiels refus de titres où elle trouverait à s'appliquer restant rares (plus de 90 % des demandes traitées par la préfecture du Rhône connaissent par exemple une issue favorable), **cette instruction à « 360° » ne ferait, selon cette dernière, pas peser de charge excessive sur les services**. Par ailleurs, comme le souligne le rapport du Conseil d'État, les préfectures sont déjà tenues de rechercher si un étranger est éligible de plein droit à un titre de séjour avant de délivrer une OQTF à son encontre², ce qui ne diffère pas sensiblement de l'instruction à « 360° » telle qu'elle est proposée.

En revanche, les préfectures ont fait état **d'une réelle inquiétude quant à la compatibilité de ces modalités d'instruction élargies avec le futur système d'instruction dématérialisée de « l'Administration numérique des étrangers en France » (voir infra)**. Son fonctionnement « en silo » rendrait en effet délicate, sinon impossible, la délivrance d'un titre différent de celui demandé initialement.

2. Une piste prometteuse qui mérite une expérimentation poussée

a) Une unique expérimentation en cours aux enseignements limités

Suivant la recommandation du rapport du Conseil d'État, **une expérimentation de l'instruction « 360° » a été engagée à partir du 1^{er} janvier 2022 dans le département de Maine-et-Loire**, où une délégation de la mission d'information s'est rendue. Prévu pour durer jusqu'au 30 juin 2022, ce dispositif est réservé au public concerné par une instruction approfondie, à savoir les ressortissants étrangers présents de longue date sur le territoire national et dont la situation est susceptible d'avoir évolué au cours de leur séjour. L'instruction à 360° ne concerne donc *de facto* que les demandes de renouvellement de titres.

Concrètement, cette expérimentation implique de revoir en profondeur les modalités d'accueil et d'instruction existants. À titre d'illustration, la préfecture du Maine-et-Loire a mis en place un guichet physique spécialisé et a constitué des équipes spécifiquement dédiées à ces demandes.

Le bilan quantitatif est limité : l'organisation de 10 guichets a permis de recueillir une quarantaine de dossiers, essentiellement des demandes de

¹ Contribution écrite de la préfecture du Rhône.

² CE, 23 juin 2000, M. X., n° 213584, Rec. p. 243 ; CE, 26 novembre 2012, M. A., n° 349827, T. pp. 797-936-941.

renouvellement de titres « salariés » et « étudiants » en recherche d'emploi. Seuls trois dossiers pouvaient donner lieu à la délivrance d'un titre autre que celui initialement demandé, sans qu'il n'ait été donné suite à cette possibilité.

La mission d'information considère néanmoins que **ce bilan révèle moins l'inefficacité de l'instruction à « 360° » que les limites intrinsèques de cette expérimentation telle qu'elle a été mise en œuvre en l'espèce, en particulier :**

- **l'absence d'une base légale appropriée** : tout l'intérêt de l'instruction à « 360° » telle qu'elle est proposée par le rapport du Conseil d'État est de pouvoir contraindre les demandeurs à n'effectuer qu'une seule demande de titre de séjour. En l'absence de disposition législative le prévoyant expressément, l'intéressé est libre de déposer d'autres demandes de titres de séjour et le dispositif tout entier se trouve vidé de sa substance ;

- **la limitation à certains titres de séjour déterminés** : l'expérimentation en cours porte sur les seuls titres de séjour qui n'ont pas d'ores et déjà été intégrés dans l'ANEF, ce qui limite mécaniquement le public éligible.

b) Une expérimentation à plus grande échelle souhaitable, sous réserve de moyens adaptés

La mission d'information regrette que la DGEF ne se soit engagée qu'à reculer dans l'expérimentation de l'instruction « 360° » des titres de séjour. L'absence de base légale permettant de restreindre le dépôt de nouvelles demandes prive l'expérimentation de toute chance de prospérer. **L'esprit de la proposition formulée par le Conseil d'État, dans laquelle cette restriction est l'indispensable corollaire du déploiement de l'instruction « 360° », ne peut de fait pas être respecté.** De plus, le fait de limiter l'expérimentation à une unique préfecture réduit d'emblée sa portée : elle lui confère un caractère relativement confidentiel et réduit le champ de l'analyse à une seule catégorie de préfecture. La préfecture du Maine-et-Loire délivre en effet peu de titres (2 154 primo-délivrances, dont 46 % provenant de motifs étudiants, et 5 182 renouvellements en 2021). **Si les efforts déployés par les services de la préfecture pour donner corps à cette nouvelle procédure d'instruction doivent être salués, on ne peut que regretter qu'il ne leur ait pas été donné les moyens de conduire celle-ci dans de bonnes conditions.**

Dans ce contexte, la mission d'information plaide pour le lancement d'une expérimentation de l'instruction « 360° » plus sincère, robuste juridiquement et conforme à l'esprit du rapport du Conseil d'État. Cette proposition présente en effet un intérêt certain et mérite d'être expérimentée dans des conditions permettant d'en tirer de réels enseignements. Pour ce faire, **le recours à une loi d'expérimentation fondée sur l'article 37-1 de la Constitution paraît être le vecteur juridique le plus approprié.**

Sur le fond il est indispensable de fixer comme corollaire le fait que la pratique d'une instruction à « 360° » exclut toute demande ultérieure sur

un autre motif, sauf en présence de circonstances nouvelles strictement définies. Sur la forme, il importe qu'une telle expérimentation soit conduite sur un **échantillon suffisamment représentatif de préfectures**, en fonction de l'importance et de la composition de la demande de titres. *A posteriori*, la conduite d'une évaluation rigoureuse des résultats de l'expérimentation et de son impact pour les services instructeurs sera incontournable, de manière à éclairer le Parlement sur l'opportunité d'une généralisation.

Recommandation n° 5 : Engager une expérimentation dans les conditions prévues par l'article 37-1 de la Constitution visant à développer l'instruction à « 360° » des demandes de titres de séjour.

Recommandation n° 6 : Fixer comme corollaire le fait que la pratique d'une instruction à « 360° » exclut toute demande ultérieure sur un autre motif, sauf en présence de circonstances nouvelles strictement définies.

L'instruction à « 360° » des demandes de titres suppose un surcroît de moyens humains et matériels. **Il ne serait donc pas raisonnable de l'expérimenter sur l'ensemble des demandes de titres, sauf à accroître encore un peu plus la pression sur des services des étrangers très fortement sollicités par ailleurs.** En outre, une telle instruction n'est pas systématiquement utile (à titre d'exemple, la majorité des étudiants étrangers présents en France ne sont sans doute pas éligibles à un titre de séjour pour un autre motif que celui de leurs études).

Dans un souci de pragmatisme, la mission d'information propose donc de **réserver ces modalités particulières d'instruction aux cas où la demande initiale a peu de chances d'aboutir.** Déjà pratiquée par certaines préfectures sur le terrain, cette méthodologie a démontré ses bienfaits et elle devrait constituer **le principe cardinal d'une future expérimentation à grande échelle.** En excluant les dossiers qui trouveront dans tous les cas une issue favorable, elle permet en effet de limiter l'impact sur les services du recours à une procédure d'instruction plus lourde que d'accoutumée et de maximiser son bénéfice pour les étrangers susceptibles de perdre ou de ne pas se voir reconnaître un droit au séjour.

Recommandation n° 7 : Réserver ces modalités d'instruction aux cas où la demande initiale a peu de chances d'aboutir.

La mission d'information est consciente de la lourdeur de la procédure d'instruction à « 360° » pour les services. L'examen de l'ensemble des motifs pouvant fonder le droit au séjour est particulièrement chronophage et requiert une expertise renforcée. Au cours de la visite d'une délégation de la mission d'information, la préfecture du Maine-et-Loire a ainsi souligné que « *cette organisation nécessite la mobilisation de moyens alloués*

spécifiquement à l'accueil et à l'instruction des demandes »¹. L'élargissement de l'expérimentation est donc indissociable de la mise en place d'une stratégie de formation et d'accompagnement ambitieuse destinée aux agents instructeurs.

Recommandation n° 8 : Mettre en place une stratégie de formation à l'instruction 360° pour les agents instructeurs.

Enfin, le lancement de l'expérimentation préconisée par la mission d'information suppose **une mise en compatibilité du système d'information de l'administration numérique des étrangers en France (ANEF) avec la procédure d'instruction « 360° »**. Ledit système n'étant actuellement pas paramétré pour permettre la délivrance d'un autre titre que celui demandé initialement, l'absence de mise à jour limiterait significativement la portée de l'expérimentation. Le rapporteur entend insister sur l'absolue nécessité d'un tel ajustement du système d'information, dont les bénéfices ne se limiteraient par ailleurs pas à la facilitation de l'instruction à « 360° » mais permettraient plus généralement une meilleure prise en compte des changements de situation (*voir supra*).

Recommandation n° 9 : Rendre l'ANEF compatible avec une instruction à 360° des demandes de titre de séjour.

C. LA MODERNISATION DES INSTRUMENTS D'INSTRUCTION : UNE TRANSITION VERS LE NUMÉRIQUE BIENVENUE MAIS QUI SUPPOSE UN ACCOMPAGNEMENT

1. La transition vers des procédures d'instruction et de dépôt des demandes de titre dématérialisées : une démarche déjà bien engagée

a) Face à l'obsolescence du système d'information « historique » AGDREF, une modernisation d'abord conduite localement

La dématérialisation des démarches d'accès au séjour constitue un levier incontournable pour résoudre les difficultés d'accès au guichet des préfectures et optimiser les modalités d'instruction des demandes de titres. De fait, l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), système d'information « historique » du ministère de l'intérieur, a atteint ses limites. Lors de son audition, le directeur général des étrangers en France a ainsi admis que ce système, qui remonte à 1993, était frappé « d'obsolescence ».

¹ Présentation de l'expérimentation « 360° » par les services de la préfecture du Maine-et-Loire.

Dans ce contexte, la modernisation des systèmes des applications informatisées de traitement des demandes de titres de séjour a d'abord été mise en œuvre sur la base d'initiatives locales.

La pandémie de Covid-19 a eu pour effet indirect d'accélérer significativement ce basculement vers des démarches dématérialisées. L'interruption de l'accueil et le recours massif au télétravail ont, en effet, contraint les préfetures à envisager des modes opératoires alternatifs afin d'assurer la continuité du service public des étrangers.

Concrètement, deux vecteurs ont été principalement utilisés par les préfetures pour opérer ce virage numérique. Le premier est **celui des modules de prise de rendez-vous par internet** (*voir supra*)¹.

Le second vecteur est le **recours à l'application « Démarches simplifiées »**. Cette plateforme « prête à l'emploi » est mise à la disposition de tous les organismes publics par la direction interministérielle du numérique afin de les assister dans le **processus de dématérialisation des démarches administratives relevant de leurs compétences**. Un peu moins de 6 millions de dossiers auraient été déposés par l'intermédiaire de cette application depuis sa création en 2018². En ce qui concerne le droit des étrangers, **les préfetures ont recours à cette application soit comme un simple module de prise de rendez-vous en ligne, soit, de manière plus ambitieuse, afin de dématérialiser les phases de dépôt et d'instruction de certains titres de séjour**.

Cet outil a néanmoins **les inconvénients de ses avantages**. Parce qu'il permet de faire une « dématérialisation sur mesure », les préfetures s'en saisissent pour opérer le basculement en ligne des démarches pour lesquelles elles l'estiment le plus pertinent. Il leur a également permis de s'adapter rapidement aux contraintes organisationnelles engendrées par la pandémie. **Cela se fait toutefois au prix d'un défaut d'uniformisation selon les préfetures et les démarches concernées**, comme l'a notamment relevé la Défenseure des droits, qui pointe par ailleurs l'insuffisant encadrement du recours à cette application de la part des services centraux du ministère de l'intérieur³. À titre d'exemple, « Démarches simplifiées » est utilisée par la préfeture du Calvados comme outil de pré-demande en ligne pour la plupart des primo-demandes de titre de séjour, tandis que les préfetures de la Marne et de la Mayenne n'y ont recours que dans le cadre des demandes de document de circulation pour étrangers mineurs⁴.

¹ Voir pages 26 et suivantes du rapport.

² Statistiques accessibles sur le site internet de la plateforme « Démarches simplifiées », accessible à cette adresse : <https://www.demarches-simplifiees.fr/>

³ Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* (février 2022).

⁴ Informations disponibles sur le site internet de la plateforme « Démarches simplifiées ».

b) Un virage vers le « tout dématérialisé » : l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF)

Le basculement vers des démarches d'accès au séjour en ligne a franchi un palier avec le lancement de « l'Administration numérique des étrangers en France » (ANEF). Ce projet, dont l'origine remonte à 2014, a pour objectif de **dématérialiser 100 % des démarches concernant le séjour des étrangers en France d'ici à la fin de l'année 2022.**

Une direction de programme dédiée a été créée en au sein de la DGEF afin d'assurer la gouvernance de ce projet de très grande envergure. Signe de l'importance des enjeux, la DGEF indique que **50 millions d'euros ont été engagés sur la période 2014-2020 pour mener à bien le déploiement de l'ANEF et que 20 millions d'euros restent à engager d'ici à la fin de l'année 2023.** L'ANEF concernera à terme près de **10,1 millions d'utilisateurs-étrangers** ou d'entreprises et sera utilisé par près de **10 000 agents instructeurs** relevant du ministère de l'intérieur et des autres administrations compétentes.

Le déploiement de l'ANEF s'effectue de façon incrémentale, « *brique par brique* » selon les termes employés par la directrice de programme (*voir schéma ci-dessous*). L'avantage est double : certaines démarches en ligne peuvent être ouvertes aux usagers au fur et à mesure de l'avancée des développements, tandis que cette progressivité permet aux administrations de disposer du temps nécessaire pour s'approprier ce nouvel outil.

Calendrier de déploiement de l'ANEF

Date	Démarche	Volumétrie	Évolution de la volumétrie (en %)
2022 T4	Autres titres	112 400	100 %
2022 T3	Cartes de séjour « Vie privée et familiale »*	204 500	77,6 %
	Carte de séjour UE	32 000	60,4 %
2022 T2	Bénéficiaires de la protection internationale	53 000	57,7 %
Février 2022	Changements de situation	50 000	53,2 %
2022 T1	Titres de voyage	60 000	49 %
Janvier 2022	Documents de circulation pour étrangers mineurs	60 000	44 %
2021 T4	Duplicatas et changements d'adresse	19 000	37,5 %
2021 T2	Passeports talents	28 000	35,9 %
2020	Étudiants	199 000	20,9 %

* Conjoints de Français et parents d'enfants français
Source : Ministère de l'intérieur

Selon les données transmises par la DGEF, **52 % des titres sont à ce jour délivrés par l'intermédiaire du portail ANEF** et les « gains de productivité et d'efficacité ont été évalués à 16 millions d'euros par an à compter de 2027, soit un taux de retour sur investissement inférieur à 7 ans »¹.

2. Une dématérialisation des procédures qui permettra de résoudre certaines difficultés mais qui comporte des limites

a) L'ANEF : des avantages significatifs pour l'administration comme pour les demandeurs

Lors de son audition, la directrice de programme de l'ANEF a détaillé les **bénéfices attendus pour l'administration** de cette dématérialisation à grande échelle. Les trois principaux sont :

- **la disparition définitive des files d'attentes devant les préfectures ;**
- **la réduction à une seule unité du nombre de passages au guichet nécessaires pour obtenir un titre de séjour**, et ce afin de se voir délivrer physiquement ledit titre. Ce chiffre est néanmoins de deux dans les cas où un relevé d'empreintes biométriques est requis ;
- **la fin de la dépendance à l'extérieur pour l'obtention des informations utiles à l'instruction** : par la mise en place d'interconnexions avec les fichiers pertinents d'autres administrations publiques.

Côté usager, l'ANEF **simplifie également considérablement les démarches**. Dans son rapport précité, la Défenseure des droits identifie plusieurs avantages, notamment la possibilité de déposer sa demande en ligne à tout moment, d'en suivre le traitement en temps réel, d'obtenir un accusé de réception de démarche en ligne attestant, en cas de contentieux ultérieur, de la réalité des démarches entreprises. En outre, cette dématérialisation centralisée du traitement des demandes d'admission au séjour met *de facto* fin à l'hétérogénéité des pratiques provoquée par le recours des préfectures à « Démarches simplifiées ».

L'administration voit enfin dans l'ANEF **une solution à la problématique d'attribution des rendez-vous en préfecture**. D'une part car le nombre de passages en préfecture nécessaires devrait théoriquement diminuer et, d'autre part, car ils seraient automatiquement attribués une fois la phase d'instruction achevée.

b) Des faiblesses qui ne doivent pas être sous-estimées

Si les bénéfices de l'ANEF sont potentiellement importants, **ce système présente également des faiblesses qui ne sauraient être minorées**.

¹ Contribution écrite de la DGEF.

Premièrement, selon les premières remontées opérationnelles, les usagers de l'ANEF qui rencontrent des difficultés techniques dans le dépôt ou le traitement de leur demande ont parfois **du mal à obtenir une assistance efficace** (*voir encadré ci-dessous*). Le soutien aux usagers est assuré par le centre de contact citoyen de l'Agence nationale des Titres Sécurisés (ANTS), joignable par téléphone et via un formulaire de contact, mais celui-ci ne dispose pas des leviers nécessaires pour intervenir directement afin de résoudre les difficultés. Il s'agit en effet **d'un point de contact exclusivement consultatif qui est distinct du service instructeur et des services techniques**.

*Les difficultés rencontrées par des usagers de l'ANEF :
l'exemple de l'impossibilité d'enregistrer une demande de titre*

L'association La Cimade a transmis à la mission d'information une contribution écrite présentant **huit exemples concrets** de difficultés qui lui ont été rapportées par des usagers de l'ANEF et qui illustrent **les carences du dispositif d'assistance fourni par le centre de contact citoyen**.

Est notamment présenté le cas du détenteur d'un titre de séjour étudiant depuis plusieurs années et qui a été confronté à l'impossibilité de finaliser le dépôt de sa demande. Les captures d'écran de ses nombreux échanges avec l'ANTS permettent de mesurer les progrès restant à accomplir. Les réponses sont en général standardisées, avec des formules types, telles que « *Votre demande a bien été transmise au service technique, nous vous invitons à patienter un retour vous sera fait prochainement* ». Face à la persistance des difficultés, il est finalement répondu que le centre de soutien possède un rôle uniquement consultatif et que, de ce fait, il lui est « *difficile d'annoncer un délai de manière précise* ». Le titre de séjour de cet étudiant est arrivé à expiration sans qu'il puisse enregistrer sa demande de renouvellement dans les délais.

Deuxièmement, **le basculement vers des démarches dématérialisées suppose un accompagnement renforcé des demandeurs de titre peu à l'aise avec l'outil numérique**. Comme le constatent les députés Stella Dupont et Jean-Noël Barrot dans leur rapport précité, « *la dématérialisation pose question lorsqu'elle s'adresse à des étrangers maîtrisant peu les outils numériques* ». **Cette problématique appelle d'autant plus à la vigilance qu'une alternative physique n'est pas systématiquement proposée**, par exemple pour les titres de séjour étudiant.

Si l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise que « *les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité* », les dispositifs d'accompagnement en question sont en pratique mis en œuvre dans des proportions variables. Comme indiqué précédemment, **le dispositif des points d'accès au numérique (PAN) mis en place par les préfetures est ainsi encore insatisfaisant** (*voir infra*).

En outre, **l'ANEF souffre potentiellement de fragilités juridiques et un recours contentieux est actuellement examiné par le Conseil d'État.** Lors de son audition, le Directeur général des étrangers en France a par ailleurs précisé des contentieux relatifs aux modules de prise de rendez-vous en ligne et à l'utilisation de l'application « Démarches simplifiées » étaient également en instance. **L'absence de modalités alternatives de saisine de l'administration** est notamment activement contestée par des usagers ou par des associations. Il s'agit également d'une revendication forte de la Défenseure des droits, qui recommande de « *garantir plusieurs modalités d'accès effectif au service afin qu'aucune démarche administrative ne soit uniquement accessible par voie dématérialisée* »¹.

Comme le soulignent les députés Stella Dupont et Jean-Noël Barrot dans leur rapport spécial précité, la publication du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'une téléprocédure pour le dépôt des demandes de titres de séjour a permis d'imposer le recours obligatoire à un téléprocédure pour déposer les demandes de certains titres de séjours dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration. Lors de son audition, le directeur général des étrangers en France a néanmoins exprimé **une vive préoccupation quant à la multiplication et au devenir de ces contentieux.**

Enfin, **l'architecture du portail de l'ANEF est construite « en silo », ce qui réduit considérablement les marges de manœuvre de l'administration lorsqu'elle est confrontée à des dossiers complexes,** impliquant par exemple de nombreux changements de situation. En effet, **le paramétrage de l'ANEF interdit de s'extraire des motifs initiaux de la demande** et exige le plus souvent, pour s'adapter à son éventuelle évolution, de la clôturer et d'ouvrir un nouveau dossier. Comme évoqué précédemment, **cela rend de facto l'ANEF incompatible avec une instruction à « 360° »** des demandes de titres que la mission d'information appelle à expérimenter (voir *supra*).

3. Accompagnement, adaptabilité et alternative : le triple A d'une dématérialisation réussie

Au vu de ses avantages pour l'administration comme pour les usagers, **la mission d'information considère l'achèvement du déploiement de l'ANEF comme une priorité.** S'il est conduit selon des modalités appropriées, **ce basculement vers des démarches dématérialisées est de nature à résoudre un grand nombre des difficultés auxquelles sont actuellement confrontés les services des étrangers en préfecture,** en particulier concernant la délivrance de rendez-vous aux demandeurs de titres.

¹ Rapport précité de la Défenseure des droits.

Un point d'attention concerne toutefois la procédure d'admission exceptionnelle au séjour, dont le directeur général des étrangers en France comme la directrice de programme de l'ANEF ont indiqué au cours de leur audition que son intégration dans le portail ANEF s'avérait particulièrement complexe. Il s'agit pourtant **d'un enjeu majeur** : selon les données statistiques du ministère de l'intérieur, 23 375 décisions admissions exceptionnelles au séjour ont été prises par les préfetures en 2021¹. Qui plus est, les créneaux de rendez-vous pour ce motif d'admission sont particulièrement exposés au risque de captation et de revente, comme par exemple dans le cas de la Préfecture de police de Paris qui, en réponse, a dû mettre en place un système d'attribution de rendez-vous par l'administration après une pré-instruction du dossier. Dans ce contexte, **l'intégration de l'admission exceptionnelle au séjour dans l'ANEF revêt la première priorité**.

Recommandation n° 10 : Achever le déploiement de l'ANEF sur l'ensemble des procédures d'accès au séjour, en particulier l'admission exceptionnelle au séjour.

La mission d'information est néanmoins consciente des points de faiblesse du nouveau système ANEF et propose, pour les surmonter, **une méthodologie de déploiement du service fondée sur trois principes cardinaux**.

a) Accompagnement

Le premier principe est celui d'un **accompagnement renforcé des demandeurs de titres dont la maîtrise de l'outil numérique est faible**. Comme évoqué précédemment, une proportion importante de préfetures n'ont à ce jour pas mis en place de PAN et, lorsqu'ils existent, les modalités de prise de rendez-vous sont parfois trop restrictives, voire inadaptées, pour que les personnes ciblées puissent s'en emparer. Le cas des prises de rendez-vous s'effectuant par internet pour accéder à un service d'accompagnement au numérique est à cet égard emblématique. Dans ce contexte, il est fondamental de généraliser la mise en place de PAN dans l'ensemble des préfetures et prévoir des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes dont la maîtrise de l'outil informatique est limitée.

Recommandation n° 11 : Généraliser la mise en place de points d'accès au numérique dans l'ensemble des préfetures et prévoir des modalités de prise de rendez-vous adaptées aux personnes dont la maîtrise de l'outil informatique est limitée.

¹ DGEF, *L'essentiel de l'immigration, Chiffre clés, janvier 2022*.

b) Adaptabilité

Le second principe mis en avant par la mission d'information est celui de l'adaptabilité. Comme évoqué précédemment, les modalités techniques de fonctionnement de l'ANEF sont actuellement trop rigides. Elles ne permettent que difficilement la prise en compte des réalités du terrain, où des situations personnelles atypiques et évolutives se présentent régulièrement, sans qu'elles puissent être correctement traitées dans le cadre de l'ANEF. Des développements techniques doivent donc être conduits afin pouvoir traiter les cas les plus atypiques sans recourir à l'ouverture d'un nouveau dossier.

La mise en place de l'ANEF représente un défi technique considérable et il serait naïf d'imaginer qu'elle puisse être déployée sans aucuns heurts. Pour autant, il n'est pas tolérable de voir des usagers privés de leur droit au séjour du fait qu'en présence d'une difficulté technique, aucune assistance appropriée ne leur a été apportée dans les délais. Il importe donc de développer un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques signalés par les préfectures ou les usagers. Pour ce faire, il est indispensable d'établir des canaux de communication fonctionnels entre le centre de contact citoyen et :

- **les services chargés de la maintenance informatique de l'ANEF** pour traiter les difficultés relatives au système informatique en tant que tel ;

- **les agents instructeurs**, pour apporter des réponses adaptées aux intéressés lorsque leurs demandes ont trait au fond de leur dossier.

Recommandation n° 12 : Assouplir les conditions d'utilisation de l'ANEF afin de mieux prendre en compte les changements de situation et les situations atypiques.

Recommandation n° 13 : Mettre en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques signalés par les préfectures ou les usagers.

c) Alternative

La question du maintien ou de non de modalités de saisines de l'administration alternatives à la saisine par voie dématérialisée est particulièrement épineuse.

Force est de constater que la multiplication des voies d'accès à l'administration contribue à accentuer la mise sous tension de services des étrangers déjà particulièrement sollicités. Les usagers tendent en effet à se saisir de tous les canaux de communication simultanément, de manière à obtenir une réponse à leur demande le plus rapidement possible. La réduction des points de contact permet indéniablement de soulager l'administration des étrangers d'une partie de la pression pesant sur elle. **Pour autant, la mission d'information considère qu'il serait également excessif de ne prévoir aucune modalité de saisine alternative des préfectures**, compte tenu des conditions d'usage encore imparfaites de l'ANEF et du fait que des situations personnelles urgentes ou d'une particulière complexité sont toujours susceptibles de survenir.

Afin de résoudre cette équation, **la mission d'information propose de réserver les modalités alternatives d'accès au service public des étrangers aux seuls cas où une démarche administrative entamée *via* l'ANEF n'a pas pu aboutir**, soit qu'une difficulté technique insurmontable ait été rencontrée, soit qu'un délai trop important depuis le dépôt de la demande de titre se soit écoulé.

<p>Recommandation n° 14 : Préserver d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée <i>via</i> l'ANEF n'a pas pu aboutir.</p>
--

PARTIE 2 : UN CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS À SIMPLIFIER POUR REDONNER SON SENS À L'ACTION DU JUGE

I. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AU BORD DE L'EMBOLIE

A. UN CONTENTIEUX DE MASSE

1. Une part substantielle de l'activité des juridictions administratives

Sans surprise, l'activité des administrations d'État chargées de statuer sur les demandes formulées par les personnes de nationalité étrangère rejaillit directement sur l'activité des juridictions administratives. **En 2021, les tribunaux administratifs ont ainsi été saisis de 100 332 requêtes** relatives au droit des étrangers (dont environ 80 000 portaient sur les titres et les visas de séjour) sur un total de 240 384 affaires enregistrées, ce qui représente **41,6 % de leur activité**. En 2011, ces mêmes affaires ne représentaient « que » 29,2 % de cette activité. Le contentieux des étrangers représente par ailleurs désormais **plus de 50 % de l'activité des cours administratives d'appel**, tandis que le Conseil d'État, qui n'intervient sauf exception qu'en qualité de juge de cassation¹, est concerné par celui-ci à hauteur de 17 % de son activité contentieuse².

A ces chiffres, il convient d'ajouter ceux de la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, compétente pour statuer sur les décisions de refus ou de retrait de la qualité de réfugié ou d'une protection subsidiaire prises par le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : cette dernière a ainsi été saisie de 68 243 recours en 2021, là où ce nombre ne s'élevait qu'à 20 143 en 2009 (soit **une multiplication par plus de trois de son activité en 12 ans**).

L'ensemble de ces affaires a également un impact important sur l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle, la plupart des requérants étant éligibles à cette dernière.

2. Un contentieux pléthorique

Ce qu'on appelle « contentieux des étrangers » est toutefois loin de constituer un bloc uniforme, tant les décisions susceptibles d'être portées devant le juge, qui peuvent concerner tant le droit à l'entrée et au séjour de l'étranger en France, que les conditions de son maintien sur le territoire le temps de l'instruction de sa demande ou celles de son éloignement, sont diverses (voir encadré). A ces recours au fond peuvent également s'ajouter des requêtes en référé, qui conduisent le juge à statuer à brefs délais.

¹ Il intervient comme juge d'appel des « référés libertés ».

² Source : Conseil d'État.

Les décisions en matière de droit des étrangers susceptibles de recours juridictionnel

Selon le recensement effectué par le Syndicat de la juridiction administrative, sont ainsi – et notamment – susceptibles de recours : le refus d'accorder un rendez-vous pour déposer une demande d'asile ou de titre de séjour, le refus d'enregistrement d'une demande d'asile, le refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour, le refus, le retrait ou la suspension des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, le refus ou le retrait du récépissé de demande de titre de séjour ou de l'attestation de demande d'asile, le rejet d'une demande de visa d'entrée en France, le rejet d'une demande d'admission en France au titre de l'asile, la décision de refus d'une demande d'asile (devant la CNDA, mais également, dans les cas où le recours devant la CNDA n'est pas suspensif, devant le juge administratif selon une procédure spécifique), le refus de reconnaissance du statut d'apatridie, le refus ou le retrait de délivrance d'un titre de séjour, les décisions d'éloignement (obligation de quitter le territoire français, obligation de quitter le territoire français « communautaire », la remise en application d'un accord de réadmission ou de l'accord de Schengen, le transfert d'un demandeur d'asile à l'État membre responsable en application du Règlement « Dublin »), l'octroi ou le refus d'un délai de départ volontaire, la fixation du pays de destination, l'interdiction de retour sur le territoire, la prolongation de l'interdiction de retour sur le territoire, l'assignation à résidence, l'expulsion ou encore l'extradition.

Parmi cette diversité d'actes attaquables, l'attention de la mission d'information a plus particulièrement été attirée sur deux types de contentieux parfois qualifiés d'« indus » ou de « parasites », en ce qu'ils résultent exclusivement de l'incapacité de l'administration à faire face à la masse de demandes dont elle est saisie :

- le premier concerne le **nombre croissant de « référés mesures utiles »** déposés par des étrangers qui ne parviennent à obtenir un rendez-vous en préfecture *via* les modules de rendez-vous en ligne (voir *supra*)¹ ;

- le second concerne le **contentieux des décisions implicites de rejet**, qui naissent de façon quasi automatique lorsqu'aucune réponse n'est apportée au demandeur sur sa demande de titre de séjour passé un délai qui est en général de quatre mois². En pareil cas, l'étranger a la possibilité de demander à l'administration de lui communiquer les motifs de ce rejet implicite, puis de saisir le juge administratif d'un recours en annulation de celui-ci. Comme l'ont souligné plusieurs personnes entendues par la mission d'information, le taux d'annulation de telles décisions est très élevé car, souvent, l'administration n'a tout simplement pas eu le temps d'examiner la situation de l'intéressé. Le contentieux aboutit alors à l'injonction faite à l'administration d'examiner la situation de l'intéressé dans un certain délai, une telle décision, dans le contexte de saturation des préfectures, n'ayant ainsi qu'un effet utile limité. Lors de son audition, la secrétaire générale de la

¹ Par une décision n° 435594 du 10 juin 2020, le Conseil d'État a expressément admis que cette voie de droit, prévue à l'article L. 521-3 du code de juridiction administrative, pouvait être engagée par un étranger qui établit qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous au terme de tentatives infructueuses répétées. Dans ce cas, le juge des référés peut enjoindre au préfet de lui communiquer une date de rendez-vous dans un délai qu'il fixe.

² Articles R. 432-1 et R. 432-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

préfecture du Rhône a notamment fait part de son insatisfaction face à ce contentieux en forte progression, qui aboutit à des annulations systématiques dès lors que les services de la préfecture n'ont pas été en mesure de produire une décision expresse de rejet.

Comme l'a notamment souligné Jacques-Henri Stahl, ces différents types de contentieux **dénaturent l'office du juge**, qui n'intervient plus pour trancher un litige sur le fond mais pour résoudre les difficultés rencontrées par les préfectures à faire face à la masse de demandes auxquelles elles sont soumises - ces décisions et les ressources mobilisées par les préfectures pour y répondre venant paradoxalement ajouter une charge supplémentaire pour ces services déjà surchargés. À cet égard, de l'avis même de l'ensemble des personnes entendues par la mission d'information, cet état de fait n'est pas imputable à une quelconque mauvaise volonté de l'administration, mais à un manque de moyens, notamment humains, dans certaines préfectures en tension (voir *infra*).

B. UN BYZANTINISME PROCÉDURAL QUI A ATTEINT SES LIMITES

1. Une multiplicité de procédures contentieuses

Le contentieux des étrangers n'est pas uniquement important sur le plan numérique, il est également d'une insondable complexité, fruit de l'empilement successif de réformes aux objectifs pas toujours clairement articulés entre eux. Lors de leur audition, les représentantes du Syndicat de la juridiction administrative ont à cet égard regretté que les représentants des magistrats administratifs soient rarement, sinon jamais, consultés par la direction générale des étrangers en France en amont de la préparation des projets de loi ou de décrets relatifs au droit des étrangers, tandis qu'elles ont souligné la faiblesse des études d'impact sur les aspects contentieux de ces derniers et déploré le peu d'attention accordé par le Gouvernement aux avis rendus par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA).

Loin de faire l'objet d'une procédure uniforme, les différentes décisions susceptibles d'être portées devant la juridiction administrative sont soumises :

- à des **délais de recours** variables, pouvant aller selon les cas du délai de droit commun de deux mois (pour les refus ou retraits de titres de séjour non accompagnés d'une mesure d'éloignement ou pour les refus de visas, par exemple) à des délais dérogatoires d'un mois, de quinze jours,

voire de 48 heures¹, notamment lorsque l'étranger est placé en centre de rétention administrative ou assigné à résidence – le recours ayant, selon les cas, un caractère suspensif ou non ;

- parfois, à des **délais de jugement** également variables, allant de trois mois à 96 heures, voire même 72 heures pour les refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile ;

- enfin, selon les cas, la **composition de la juridiction** est collégiale ou à juge unique, et le rapporteur public peut - ou non - être **dispensé de présenter des conclusions**.

Certaines décisions doivent par ailleurs être portées devant une juridiction spécialement compétente : c'est notamment le cas des refus de visa, dont le contentieux de premier ressort relève de la compétence exclusive du tribunal administratif de Nantes. Quant aux décisions de refus ou de retrait de protection du directeur général de l'OFPRA, leur contentieux relève de la CNDA, devant laquelle le recours a, la plupart du temps, un caractère suspensif ; mais lorsque tel n'est pas le cas, le demandeur doit au préalable saisir le tribunal administratif en application de l'article L. 542-6 du CESEDA pour demander la suspension de la décision d'éloignement dont il fait l'objet - dispositif issu de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie qui, comme le relève le Conseil d'État dans son rapport de mars 2020, est particulièrement lourd et complexe à mettre en œuvre².

Au total, comme le relève ce dernier, « *si les procédures se ressemblent souvent et peuvent en réalité être regroupées en une douzaine de catégories, il n'en demeure pas moins que, pour déterminer avec certitude le régime juridique applicable, les requérants et leurs conseils, l'administration, les greffes des juridictions et le juge lui-même doivent vérifier, **pour plus de trente situations dans lesquelles peut se trouver un étranger**, le délai de recours contentieux, le délai de jugement, le caractère suspensif ou non du recours, la formation de jugement, l'éventuelle dispense de conclusions du rapporteur public, le délai pour faire appel ou la possibilité de solliciter le juge des référés [...] »³.*

¹ Dans son rapport, le Conseil d'État souligne à cet égard « **qu'un délai de recours de quarante-huit heures est trop bref lorsque l'intéressé ne bénéficie d'aucun appui direct et immédiat à l'introduction de sa requête**, c'est-à-dire lorsqu'il est assigné à résidence ou qu'il fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire et sans mesure de contrainte. En pratique, les garanties offertes par le texte sont insuffisamment effectives pour permettre à tous les requérants d'introduire un recours dans un délai aussi réduit. Nombre d'entre eux se trouvent ainsi privés d'un accès au juge du seul fait de la trop grande difficulté d'agir dans les quarante-huit heures, qui peuvent d'ailleurs intégralement courir sur un week-end. » (p. 23).

² Conseil d'État, « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », mars 2020, page 50.

³ Idem, page 16.

2. Un état du droit préjudiciable à la sécurité juridique et à un fonctionnement serein des juridictions

Cet état du droit est avant tout une **source d'insécurité juridique**, laquelle se trouve encore renforcée lorsque, comme cela est souvent le cas, l'administration prend en un même acte plusieurs décisions distinctes, susceptibles de relever de régimes de contentieux distincts (par exemple, il est fréquent que le préfet se prononce, par une seule et même décision, sur le droit au séjour de l'intéressé, sur son obligation de quitter le territoire, sur le pays vers lequel il sera reconduit et sur une éventuelle interdiction de retour sur le territoire).

Au regard du faible taux d'exécution des OQTF (voir *infra*), il interroge également **sur le sens de l'action du juge**, sommé bien souvent de se prononcer dans des délais brefs alors que les perspectives d'un éloignement effectif de l'étranger du territoire national sont faibles. Les magistrats administratifs rencontrés par la mission d'information ont ainsi fait part de leur perplexité, et parfois même d'un certain découragement, face à la complexité de ces règles procédurales, dont le caractère nécessaire ne s'impose pas toujours avec évidence (à titre d'exemple, plusieurs magistrats se sont interrogés sur le bien-fondé de la distinction entre les « OQTF 3 mois » et les « OQTF 6 semaines »¹).

De fait, soumises à une activité soutenue, les juridictions administratives **peinent, de façon variable, à tenir les délais de jugement** prescrits par le législateur (d'après la préfecture de Maine-et-Loire, par exemple, le tribunal administratif de Nantes juge certaines OQTF dans des délais allant de un à trois ans, ce qui repousse d'autant leur éventuelle mise en exécution), tandis que l'injonction faite au juge de statuer rapidement le conduit, par un **effet d'éviction**, à retarder d'autant le traitement des autres contentieux dont il est saisi (litiges en matière fiscale, d'urbanisme ou de fonction publique, notamment), qui ne méritent pourtant pas moins son attention.

Seul point positif dans ce tableau : **l'articulation de l'intervention du juge administratif et du juge des libertés et de la détention**, s'agissant des étrangers placés en centre de rétention administrative, est désormais considérée par l'ensemble des intervenants entendus par la mission

¹ En substance, le juge administratif doit juger en 6 semaines les OQTF prises parce que l'étranger est entré irrégulièrement en France, s'y est maintenu après l'expiration de son visa, n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour qui est expiré ou a vu sa demande d'asile rejetée. Il statue en revanche en trois mois en cas de rejet de la demande de titre de séjour ou du retrait de celui-ci, si l'étranger représente une menace pour l'ordre public ou s'il y travaille sans autorisation.

d'information comme ayant atteint un point d'équilibre globalement satisfaisant¹.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS

Relevant que « *l'efficacité des politiques migratoires que conduit le Gouvernement suppose de pouvoir statuer rapidement, et de manière définitive, sur la situation des étrangers au regard du droit au séjour* », le Premier ministre, Édouard Philippe, a saisi le Conseil d'État en juillet 2019 d'une demande d'étude « *relative à l'ensemble des règles contentieuses, afin de faire évoluer plus en profondeur le cadre actuel* »². Dans son rapport adopté le 5 mars 2020, le Conseil d'État formule 20 propositions destinées à simplifier le contentieux des étrangers, que la mission d'information s'est attachée à expertiser au cours de ses travaux.

Au terme de ces derniers, la mission d'information constate que ces propositions suscitent, pour la plupart d'entre elles, **une large approbation** chez l'ensemble des personnes entendues, les nuances ou réserves exprimées de façon ponctuelle par certaines de ces dernières n'étant pas de nature à remettre en cause le constat partagé de la nécessité d'une réforme drastique de l'état du droit et des pratiques en la matière.

A. RÉFORMER LES PROCÉDURES CONTENTIEUSES

1. Simplifier le cadre contentieux en limitant à trois le nombre des procédures applicables

En premier lieu, le rapport du Conseil d'État propose de remplacer la multitude des procédures existantes (voir *supra*) **par trois procédures distinctes** - une procédure normale, deux procédures d'urgence (l'une à délais courts, l'autre à très brefs délais) -, dont la mise en œuvre serait **principalement conditionnée au degré d'urgence** que présente à juger la situation de l'intéressé :

- la procédure normale se présenterait ainsi comme une mise en œuvre aménagée de la procédure contentieuse de droit commun : le juge statuerait en formation collégiale, au terme d'une instruction écrite obéissant

¹ Pour mémoire, le juge judiciaire – en l'espèce le juge des libertés et de la détention (JLD) – est seul compétent, conformément à l'article 66 de la Constitution, pour se prononcer sur la privation de liberté dont fait l'objet un étranger placé en centre de rétention administrative en vue de son éloignement forcé du territoire national, le juge administratif étant en revanche seul compétent, quant à lui, pour statuer sur la légalité de la mesure d'éloignement. Depuis la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers, le JLD intervient avant le juge administratif, dans un délai de 48 heures à compter de la décision de placement en rétention.

² Voir la lettre de mission adressée au Conseil d'État par le Premier ministre en annexe n°1 du rapport de ce dernier.

aux règles de droit commun et, sauf exception, après prononcé de conclusions d'un rapporteur public. Afin de répondre à l'objectif, recherché de façon constante par le législateur au cours des quinze dernières années, d'un traitement accéléré de ce contentieux, cette procédure serait soumise à un délai de recours dérogatoire d'un mois, non prorogeable par un recours administratif, et à un délai de jugement de six mois, qui permettrait d'éviter les effets d'éviction sur les autres contentieux tout en marquant un effort de priorisation du traitement de ces affaires ;

- les deux procédures d'urgence feraient quant à elles intervenir un juge unique, sans conclusions de rapporteur public et au terme d'une instruction adaptée, marquée notamment par un allègement du formalisme procédural. Le requérant pourrait être assisté à sa demande d'un interprète et d'un avocat commis d'office. La procédure dite « à très brefs délais » serait soumise à un délai de recours de 48 heures et un délai de jugement de 96 heures – le dispositif du jugement étant en outre prononcé à l'audience. La procédure dite « à délais courts » serait quant à elle soumise à un délai de recours de sept jours et un délai de jugement de 15 jours.

Typologie simplifiée des procédures particulières au contentieux des étrangers

Caractéristiques	Procédure		
	Urgence 48 heures	Urgence 7 jours	Ordinaire
Délai de recours	48 heures	7 jours	1 mois
Interruption du délai de recours par un recours administratif	Non		Non
Délai de jugement	96 heures (après expiration du délai de recours)	15 jours	6 mois
Formation de jugement	Magistrat désigné		Formation collégiale
Conclusions d'un rapporteur public	Non		Oui, mais dispense possible
Caractère interruptif de la demande d'aide juridictionnelle	Non (commission d'office d'un avocat)		Oui
Présence d'un interprète	Oui, si demandé		Non (procédure écrite)
Adaptations de l'instruction	Oui (pas d'obligation de motivation de la requête, clôture de l'instruction à l'audience, communications et convocations par tout moyen)		Droit commun
Prononcé de la décision	A l'audience (dispositif)	Droit commun	Droit commun

Source : rapport du Conseil d'État précité, page 37.

La mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces procédures serait subordonnée au degré d'urgence que présente objectivement la situation de l'intéressé :

- soit, en matière de séjour et d'éloignement, parce qu'il existe - ou non - une perspective prochaine d'exécution forcée de la décision d'éloignement. Ainsi les procédures d'urgence seraient-elles applicables lorsque l'étranger est retenu, assigné à résidence ou détenu ; à l'inverse, l'ensemble des autres refus de titres de séjour assortis d'une mesure d'éloignement ainsi que l'ensemble des OQTF, lorsqu'aucune mesure de contrainte ne les accompagne, seraient soumis à la procédure normale - **un basculement d'une procédure vers l'autre pouvant toutefois être prévu** en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence du requérant en cours d'instance. L'ensemble des décisions accompagnant l'OQTF (refus de séjour, etc.) ferait en outre désormais l'objet d'un examen unique ;

- soit parce que la décision prise par l'administration a une incidence forte sur les droits fondamentaux de la personne, et notamment sur son droit à demander l'asile en France. Ainsi les décisions de transfert « Dublin » (voir *infra*) et les refus ou retraits des conditions matérielles d'accueil seraient soumis à la procédure d'urgence à délais courts, sauf en cas de placement en rétention de l'intéressé, auquel cas la procédure d'urgence à très brefs délais serait applicable.

Décision contestée	Procédure applicable	Particularité
Refus ou retrait de titre de séjour (accompagné d'une décision d'éloignement) OQTF	En cas de rétention : urgence 48 heures En cas d'assignation à résidence : urgence 7 jours	Obligation d'information renforcée lorsque l'étranger est détenu
Décision fixant le pays de renvoi	En cas de détention : urgence 7 jours	
Interdiction de retour ou de circulation	Dans les autres cas : ordinaire	
Réadmission		
Maintien en rétention à la suite d'une demande d'asile	Urgence 48 heures	-
Refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, décision de transfert mentionnée à l'article L. 742-3 du CESEDA		
Transfert Dublin	En cas de rétention : urgence 48 heures Dans les autres cas : urgence 7 jours	Absence d'appel
Décision relative à la mise en œuvre du règlement Dublin	Urgence 7 jours	-
Décision relative au bénéfice des conditions matérielles d'accueil	Urgence 7 jours	Absence de recours systématique à un interprète
Assignation à résidence	Urgence 7 jours	-

Source : rapport précité du Conseil d'État, p. 41

Ces propositions ont fait l'objet d'une **large approbation de la part des personnes entendues par la mission d'information**. Seul Claude d'Harcourt, directeur général des étrangers en France, sans remettre en cause le principe même d'une simplification des procédures, a émis certaines réserves sur les délais de jugement proposés par le Conseil d'État, trop longs à ses yeux s'agissant de la procédure normale, et attiré l'attention de la mission sur la nécessité de statuer rapidement sur la situation des déboutés du droit d'asile ainsi que sur celles des étrangers présentant un danger de trouble pour l'ordre public, y compris lorsque ces personnes ne sont ni retenues ni assignées à résidence.

Sur ce dernier point, et sous réserve des débats qui auront lieu le moment venu sur le périmètre exact de ces différentes procédures, il semble toutefois au rapporteur, en première analyse, qu'un étranger présentant un tel danger doit avant toute autre chose être appréhendé au plus vite et, le cas échéant, placé en centre de rétention administrative ou assigné à résidence en vue de son éloignement du territoire national - un mécanisme de « passerelle », évoqué précédemment, permettant le cas échéant de basculer en procédure d'urgence si une instance a déjà été engagée avant l'appréhension de l'intéressé. De ce point de vue, l'architecture dessinée par le rapport du Conseil d'État ne paraît pas faire obstacle à la nécessité de juger rapidement la situation d'étrangers dont l'éloignement du territoire national est prioritaire.

Au terme de ses travaux, la mission estime ainsi, non seulement qu'une réforme des procédures contentieuses est devenue indispensable, mais également que les propositions de simplification formulées par le Conseil d'État constituent une base de travail solide, et mériteraient d'être reprises au plus vite afin de redonner tout son sens à l'action du juge.

Recommandation n° 15 : Simplifier le cadre contentieux en limitant à trois le nombre de procédures applicables (une procédure normale et deux procédures d'urgence), dont la mise en œuvre serait subordonnée au degré d'urgence que présente objectivement la situation de l'étranger.

2. Faire évoluer à la marge l'office du juge par un recours plus systématique aux mécanismes d'injonction et d'astreinte

a) Ne pas faire du juge du droit au séjour des étrangers un juge de plein contentieux

Conformément aux termes de la lettre de mission adressée par le Premier ministre, le Conseil d'État s'est interrogé dans son rapport sur les évolutions possibles de l'office et des pouvoirs du juge administratif. À ce titre, il a examiné l'opportunité de faire du contentieux des étrangers un contentieux dit « de pleine juridiction » (ou encore un « plein contentieux »).

Pour mémoire, là où le juge de l'excès de pouvoir examine la légalité de l'acte qui lui est soumis au regard des faits et de l'état du droit applicables à la date à laquelle cet acte a été pris, le juge de plein contentieux se place, quant à lui, à la date à laquelle il statue, ce qui lui permet de tenir compte de l'évolution de la situation de fait et de droit depuis l'édition de l'acte attaqué. En outre, là où le juge de l'excès de pouvoir n'a la possibilité, en substance, que d'annuler une décision qu'il estime mal fondée, le juge de plein contentieux a, en outre, la possibilité de reconnaître lui-même un droit ou de délivrer un titre. Le juge de l'asile est ainsi, pour sa part, un juge de plein contentieux¹ : lorsqu'elle annule un refus de protection opposé à un demandeur d'asile par le directeur général de l'OFPRA, la CNDA a la possibilité de reconnaître elle-même à celui-ci la qualité de réfugié ou de lui octroyer une protection subsidiaire, sans qu'il soit besoin de renvoyer l'affaire devant l'OFPRA.

L'idée de faire du juge du droit au séjour des étrangers un juge de plein contentieux paraît ainsi de prime abord séduisante : une telle évolution permettrait en effet au juge de tenir pleinement compte de la situation de l'étranger à la date à laquelle il rend sa décision ; elle lui permettrait également, s'il estime la demande de ce dernier fondée, de lui délivrer lui-même le titre de séjour sollicité, sans avoir à renvoyer l'étranger devant l'administration, ce qui serait de nature à alléger la tâche de cette dernière.

Cette piste de réflexion a toutefois suscité une **franche opposition** de l'ensemble des magistrats administratifs entendus par la mission d'information, qui ont mis en avant plusieurs arguments forts :

- ainsi, si un tel office du juge peut se justifier dans certains contentieux objectifs (reconnaissance d'un droit, etc.), il ne paraît en revanche **pas adapté aux domaines de la police administrative**, dans le cadre desquels l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Les magistrats entendus par la mission estiment à cet égard qu'il ne leur appartient pas de se substituer à cette dernière dans l'exercice de cette mission éminemment régaliennne ;

- corrélativement, ils font valoir que le juge administratif **ne dispose pas des mêmes éléments d'information** que l'administration pour apprécier le bien-fondé de la demande dont il est saisi (accès aux fichiers de police pour déterminer l'existence d'une menace à l'ordre public, communication avec le collègue médical de l'OFII pour porter une appréciation sur l'état de santé d'un demandeur de titre « étranger malade », etc.), sauf à faire un usage poussé de ses pouvoirs d'instruction, ce qui, compte tenu des exigences de la procédure contentieuse, aurait pour effet d'allonger considérablement, et de façon inopportune, les délais de jugement ;

¹ En application de l'article L. 532-2 du CESEDA.

- enfin, une telle évolution aurait pour effet **de déresponsabiliser l'administration quant au respect de la règle de droit**¹, ce qui, au regard du grand nombre de décisions prises chaque année, paraît là aussi peu opportun.

Ces différents arguments ont conduit le Conseil d'État à écarter cette piste d'évolution dans son rapport². Au vu des objections sérieuses qu'elle suscite, la mission d'information ne propose pas non plus de s'engager dans cette voie.

b) Pour un recours plus systématique aux mécanismes d'injonction et d'astreinte

Dans ce même rapport, le Conseil d'État constate en revanche que le juge administratif fait encore un usage trop mesuré du pouvoir d'injonction dont il dispose, alors même que, depuis l'entrée en vigueur de l'article 40 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, ce pouvoir peut être mis en œuvre d'office (c'est-à-dire sans qu'il le lui soit expressément demandé). Or, comme le relève le Conseil d'État, le prononcé d'une injonction permet au juge de prendre en compte l'évolution de la situation de fait et de droit à la date à laquelle il statue, sans pour autant se substituer à l'administration qui conserve une marge d'appréciation, notamment en cas de menace de trouble à l'ordre public.

En outre, plutôt que d'enjoindre à l'administration de réexaminer la situation de l'intéressé, le juge pourrait être invité, lorsqu'aucun élément ne paraît s'opposer à la délivrance du titre demandé par l'étranger, **à enjoindre plus systématiquement à l'administration de lui délivrer ce titre**, le cas échéant après une mesure d'instruction ou en réservant l'hypothèse d'un changement de circonstances dans sa décision. Dans les cas les plus manifestes d'inexécution, il pourrait, de façon là aussi plus systématique, assortir sa décision du prononcé **d'une astreinte**.

Ces évolutions, qui pourraient être mises en œuvre à cadre législatif constant³, pourraient ainsi être de nature à accroître l'efficacité de l'action du juge, ainsi que l'ont relevé plusieurs des personnes entendues par la mission d'information.

Recommandation n° 16 : Encourager le juge administratif à faire un usage plus systématique et plus efficient de ses pouvoirs d'injonction et d'astreinte.

¹ Le passage à un contentieux de pleine juridiction aurait en effet pour effet de rendre inopérants la plupart des moyens des requêtes dirigés contre la légalité de l'acte attaqué.

² Rapport précité, pages 45-46.

³ Voir les articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative.

B. DONNER LES MOYENS À L'ADMINISTRATION D'ASSURER SA DÉFENSE CONTENTIEUSE

L'intervention du juge administratif ne pourra toutefois être réellement efficace et l'ensemble de ses pouvoirs utilement mis en œuvre que si l'administration intervient de façon plus systématique devant lui pour défendre ses décisions.

Il résulte à cet égard des travaux de la mission d'information que **l'organisation de la défense contentieuse de l'administration devant les juridictions administratives, qui est déconcentrée au niveau de chaque préfecture, est extrêmement variable**, non seulement dans sa fréquence (certaines préfectures produisent des mémoires en défense et/ou sont présentes à l'audience de façon quasi systématique, d'autres beaucoup plus rarement), mais également dans ses modalités (certaines préfectures organisent cette défense en interne tandis que d'autres ont recours aux services d'avocats à la cour, *via* la passation de marchés publics).

À titre d'exemple :

- la préfecture de police de Paris (10 379 recours contentieux enregistrés en 2021 pour l'ensemble du contentieux étrangers défendu devant le juge administratif de première instance) dispose d'un pôle de défense de quatre agents, d'élèves avocats et d'une section rédaction de huit agents, auxquels elle confie la défense d'un tiers des dossiers défendus – les deux autres tiers étant confiés à des cabinets d'avocats. Compte tenu de la masse des requêtes dont elle fait l'objet, elle a mis en place une **stratégie de priorisation** des affaires, la conduisant à intervenir de façon systématique dans les procédures urgentes et/ou sensibles, tandis qu'elle a renoncé à ce stade à intervenir dans les contentieux dont l'issue paraît certaine, comme les « référés mesures utiles » tendant à obtenir un rendez-vous (voir *supra*). La mise en place de cette stratégie lui a ainsi permis d'obtenir une diminution du taux d'annulation de ses décisions de transfert « Dublin ». Ses décisions font toutefois l'objet d'un taux global d'annulation élevé, qui a atteint 44,57 % en 2021, en partie imputable au taux d'annulation en référé (86,10%) ;

- la préfecture du Rhône (destinataire de 2 327 requêtes, tous types de contentieux confondus, en 2021) confie quant à elle sa défense contentieuse (écrite et orale) à des agents instructeurs spécialisés, avec l'objectif de produire des mémoires (ou des bordereaux de pièces) et de participer aux audiences de façon systématique. Lorsque cela n'est pas possible, elle fait ponctuellement appel au cabinet d'avocats ayant remporté le marché régional de défense contentieuse. Comme indiqué précédemment, son principal point d'inquiétude concerne le **contentieux des décisions implicites de rejet**, en augmentation forte et constante, qui aboutit à des annulations systématiques lorsque le service n'a pas été en mesure de produire une décision expresse de rejet ;

- la préfecture des Bouches-du-Rhône (concernée par 3 244 requêtes en 2021) indique quant à elle que son bureau de l'éloignement, du contentieux et de l'asile est en mesure de produire systématiquement des mémoires en défense devant les juridictions administratives, tandis qu'il assure une présence à l'audience dans le cadre des procédures de référés et des dossiers signalés ;

- enfin, la préfecture de Maine-et-Loire (1 522 requêtes en 2021) indique qu'elle bénéficie d'un taux de confirmation élevé de ses décisions (près de 89%) grâce à une professionnalisation de ses agents et à une **forte coopération avec ses partenaires**, notamment la gendarmerie et la police nationales qui ont mis en place, chacune, une cellule dédiée, spécialisée dans la maîtrise des procédures du droit des étrangers.

Or l'absence de défense de l'administration (que ce soit à l'écrit ou à l'oral) place le juge dans une situation particulièrement inconfortable, en le privant des éléments de contradiction indispensables à la bonne compréhension de la situation de l'étranger. Cette situation est également de nature à le retenir de faire un plein usage de ses pouvoirs d'injonction (voir *supra*). Comme l'ont indiqué les magistrats du tribunal administratif de Montreuil, trop souvent, les préfectures s'abstiennent de communiquer au juge les éléments essentiels au jugement de la requête (ne serait-ce qu'au moyen d'un simple bordereau de communication de pièces) et n'interviennent pour la première fois en défense qu'au stade de l'appel, ce qui peut conduire à des annulations de jugement qui auraient sans doute pu être évitées si les éléments utiles avaient été produits devant le juge de première instance.

La mission d'information a pleinement conscience du fait que le volume de requêtes déposées chaque année (plus de 100 000 en première instance en 2021) constitue un véritable défi pour les services des préfectures chargés de leur suivi. Il estime néanmoins que certaines évolutions permettraient d'améliorer sensiblement cet état de fait et de contribuer à redonner sa pleine efficacité à l'action du juge.

1. Revoir l'organisation de la défense contentieuse de l'administration

En premier lieu, dans un contexte de croissance forte du nombre de requêtes déposées chaque année, de complexité de la réglementation et de tensions sur les effectifs des préfectures, le choix de laisser chaque préfecture assurer elle-même la défense de ses décisions mériterait sans doute d'être réexaminé. Comme le relève le Conseil d'État dans son rapport, « *certaines préfectures mutualisent cette activité, ce qui permet à la fois de faire d'importantes économies d'échelles, de faciliter les déplacements pour participer aux audiences devant le tribunal administratif et de disposer d'un second regard sur les décisions attaquées* »¹.

¹ Rapport précité, p. 56.

Sans doute les territoires présentent-ils chacun des spécificités, y compris en matière d'immigration. Cet argument ne devrait toutefois pas faire obstacle à une réflexion sur **une nécessaire rationalisation de l'organisation de la défense contentieuse des préfectures**, laquelle pourrait présenter de nombreux avantages, notamment en termes d'appropriation et de meilleure maîtrise de la jurisprudence par les agents en charge de cette mission.

À ce sujet, l'attention de la mission d'information a été attirée sur la prise en compte très variable des décisions juridictionnelles par les services des préfectures, les magistrats du tribunal administratif de Montreuil ayant par exemple fait part de leur perplexité à voir certaines décisions attaquées devant eux reproduire continuellement des erreurs ayant pourtant déjà donné lieu à plusieurs jugements d'annulation.

A minima, une organisation de cette défense au niveau du ressort de chaque tribunal administratif mériterait de faire l'objet d'une expérimentation¹.

Recommandation n° 17 : Expérimenter la création de pôles mutualisés de défense contentieuse dans le ressort de chaque tribunal administratif.

De façon plus générale, la mission estime que les services des préfectures en charge de la défense contentieuse pourraient utilement pouvoir se référer à des lignes directrices, établies au niveau national, de nature à les guider dans leurs choix de priorisation des affaires et dans l'interprétation et la prise en compte de la jurisprudence.

Recommandation n° 18 : Établir des lignes directrices au niveau national de nature à guider l'action des services contentieux des préfectures en matière de priorisation des affaires et de prise en compte de la jurisprudence.

2. Améliorer le partage d'informations entre administrations

Par ailleurs, l'attention de la mission d'information a été appelée sur l'insuffisant partage d'informations entre les différentes administrations appelées à produire des éléments en défense devant les juridictions administratives.

¹ Pour mémoire, il existe à l'heure actuelle 42 tribunaux administratifs, 31 en métropole et 11 dans les outre-mer.

Comme le relève le Conseil d'État dans son rapport précité, c'est notamment le cas dans les contentieux relatifs au retrait ou à la suspension par l'OFII des conditions matérielles d'accueil à un étranger concerné par une décision de transfert « Dublin » et déclaré en fuite : comme l'a admis le directeur de l'OFII lors de son audition, l'échange d'informations avec les préfectures d'Ile-de-France s'agissant de ces personnes souffre toujours d'insuffisances, en l'absence de production des pièces justificatives nécessaires pour établir la réalité de cette fuite et justifier, par suite, la décision de retrait ou de suspension attaquée. La préfecture du Rhône a en revanche indiqué que, pour sa part, elle transmettait désormais systématiquement ces pièces justificatives à l'OFII *via* une boîte mail dédiée.

De façon plus générale, et comme l'ont notamment relevé les magistrats du tribunal administratif de Montreuil, les préfectures ne disposent parfois pas, elles-mêmes, des pièces nécessaires pour assurer la défense contentieuse de leurs décisions. C'est par exemple le cas s'agissant des « OQTF 6 semaines », prises après le rejet définitif d'une demande d'asile, dont la légalité est subordonnée à la preuve de la notification régulière à l'étranger de la décision de l'OFPRA ou, lorsqu'il y a lieu, de la CNDA¹ - les préfectures ne disposant pas systématiquement de cette preuve de notification. C'est également le cas lorsque sont en cause des problématiques liées à l'emploi en France des étrangers, qui relèvent des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS, ex-DIRECCTE), et non directement des préfectures, qui ne disposent là encore pas toujours des éléments nécessaires pour étayer utilement leur défense devant les juridictions.

Un meilleur partage d'informations entre administrations paraît ainsi indispensable à l'efficacité de la défense contentieuse de l'administration. La modernisation en cours des systèmes d'information, notamment *via* l'ANEF, pourrait être un moyen d'y remédier.

Recommandation n° 19 : Améliorer le partage d'informations entre les différentes administrations en charge de la situation de l'étranger, le cas échéant *via* des systèmes d'information partagés.

3. Aménager les conditions de la défense des refus de titres de séjour « étrangers malades »

Enfin, l'attention de la mission d'information a été attirée sur les conditions particulières dans lesquelles a lieu à l'heure actuelle la

¹ Comme l'a jugé une décision du Conseil d'État n° 386288 du 1^{er} juillet 2015, il appartient à l'autorité administrative, en cas de contestation, de justifier que la décision de la CNDA a été régulièrement notifiée à l'intéressé, le cas échéant en sollicitant la communication de la copie de l'avis de réception auprès de la cour.

contestation des refus de titres de séjour pour raisons de santé devant les juridictions administratives.

Pour mémoire, ces titres de séjour sont délivrés, ou refusés, par les préfetures après un avis du collège de médecins du service médical de l'OFII¹. Le détail de cet avis, couvert par le secret médical, n'est pas communiqué au préfet qui se trouve ainsi placé dans une situation délicate lorsqu'un refus de titre pour motif médical est attaqué devant la juridiction administrative - l'étranger étant à même de présenter des éléments médicaux alors que le préfet ne dispose pas des éléments de contradiction nécessaires permettant d'étayer son refus (sauf à ce que le juge enjoigne au requérant de produire lui-même cet avis, ce qui est toutefois de nature à allonger d'autant la procédure).

Afin de répondre à cette difficulté, le Conseil d'État, dans son rapport précité, a proposé *« de prévoir expressément, par une disposition législative, que l'OFII puisse être appelé à présenter des observations par le juge au sujet de l'avis du collège des médecins [...] sans être tenu par le secret médical, lorsque, à l'appui d'un recours contre un refus de titre de séjour pris sur cet avis, l'étranger soutient qu'un titre de séjour devait lui être délivré en raison de son état de santé »*².

Au terme de ses travaux, la mission d'information est favorable à cette proposition qui permettra, s'agissant de ce contentieux particulier, de rétablir l'égalité des armes entre les parties devant le juge.

Recommandation n° 20 : Permettre à l'OFII de défendre ses avis médicaux dans les litiges relatifs à des refus de titres de séjour pour raisons de santé.

¹ Article L. 425-9 du CESEDA.

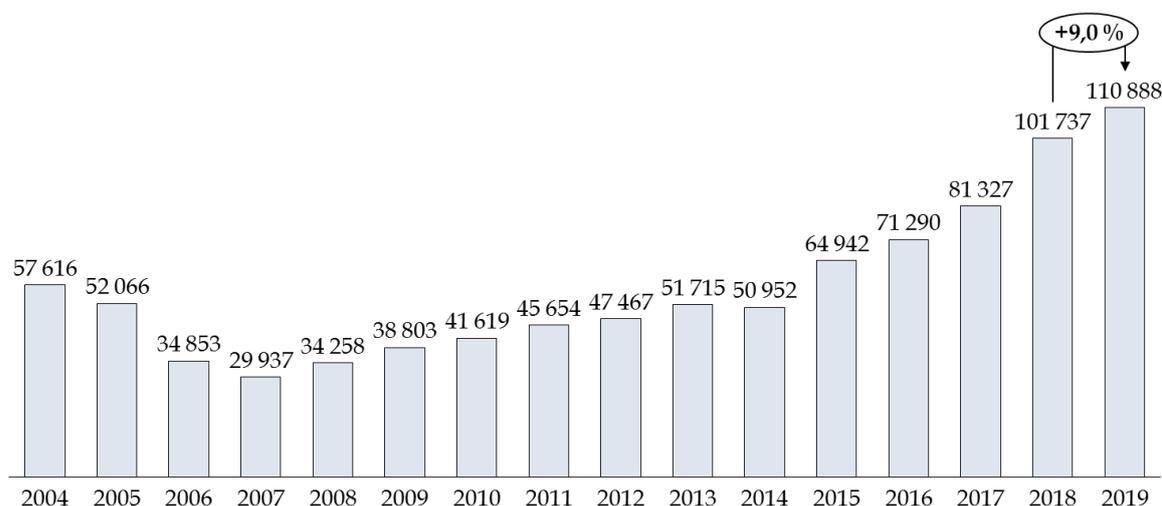
² Rapport précité, page 52.

PARTIE 3 : UN EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE CONFRONTÉ AUX DIFFICULTÉS TIRÉES D'UNE HARMONISATION EUROPÉENNE ENCORE INSUFFISANTE

En raison tant de l'importance que notre Constitution reconnaît au droit d'asile que des engagements internationaux et européens auxquels la France a souscrits, le parcours des demandeurs d'asile dans notre pays obéit à des procédures administratives et contentieuses spéciales, dont la mise en œuvre repose principalement sur des opérateurs de l'État (OFPRA, OFII) et une juridiction (CNDA) spécialisés. Ces procédures sont ainsi distinctes de celles auxquelles sont soumis les étrangers en demande d'un titre de séjour, même si, dans les faits, ces publics peuvent pour partie se recouper.

La France est depuis plus d'une dizaine d'années soumise à une demande d'asile soutenue, en croissance continue malgré une légère baisse récente directement imputable à la crise sanitaire de 2020-2021. Ainsi, alors que l'OFPRA avait enregistré 44 782 demandes d'asile en 2011, ce nombre a atteint près de 103 000 en 2021, en légère diminution après le « pic » de 132 826 demandes enregistrées en 2019. De son côté, la CNDA, qui avait enregistré 31 983 recours en 2011, en a enregistré 68 243 en 2021.

Évolution du nombre de demandes d'asile, hors mineurs accompagnants



Source : commission des finances du Sénat, d'après Ministère de l'intérieur¹

¹ Repris du rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Sébastien Meurant, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020, sur la mission « asile, immigration, intégration » du projet de loi de finances pour 2021 : <http://www.senat.fr/rap/l20-138-316/l20-138-316.html>

Si des efforts très substantiels – et qui méritent d’être salués – ont été faits au cours des dernières années pour doter ces deux institutions des moyens nécessaires pour faire face à cette augmentation importante, des points de blocage subsistent, qui sont en partie imputables à une coordination insuffisante entre États membres de l’Union européenne et à des dispositifs inadaptés. La mission d’information considère à cet égard que le *statu quo* n’est plus tenable et que des progrès substantiels doivent être réalisés sans tarder dans la définition de nouveaux équilibres à l’échelle de l’Union.

I. UNE RELATIVE MAÎTRISE DES DÉLAIS MOYENS D’INSTRUCTION, QUI NE REND PAS TOUJOURS COMPTE DE LA RÉALITÉ DU PARCOURS DES DEMANDEURS D’ASILE

A. UNE MAÎTRISE DES DÉLAIS DEVANT L’OFPRA ET LA CNDA PERMISE PAR UN EFFORT IMPORTANT DE CRÉATIONS DE POSTES

1. La fixation d’objectifs ambitieux

En l’état du droit, tout étranger qui sollicite la protection de la France au titre de l’asile est autorisé à se maintenir sur le territoire national pendant l’examen de sa demande¹. Même s’il bénéficie en principe dans cet intervalle des « conditions matérielles d’accueil » (à savoir une allocation et, en principe, un hébergement ainsi qu’un accompagnement social), sous la responsabilité de l’OFII², sa situation demeure précaire, et il est dans son intérêt que sa situation soit examinée dans les plus brefs délais possibles, tandis qu’un examen dans de tels délais constitue pour l’État un impératif pour prévenir les demandes dilatoires et lutter contre les détournements de procédure dont l’asile est parfois l’objet. Il s’agit également d’un levier important de maîtrise des dépenses d’accueil et d’hébergement des demandeurs d’asile.

À cette fin, il a été prévu que l’OFPRA devrait en principe instruire les demandes dont il est saisi dans un délai de **six mois**³, et la CNDA se prononcer sur les recours introduits devant elle en **cinq mois**, sauf pour les demandeurs d’asile placés en « procédure prioritaire », dont le recours doit être jugé en **cinq semaines**⁴. Toutefois, dans son Plan d’action intitulé « *Garantir le droit d’asile et mieux maîtriser les flux migratoires* », présenté en

¹ Selon des modalités précisées aux articles L. 540-1 et suivants du CESEDA, qui précisent notamment les cas dans lesquels l’exercice d’un recours devant la CNDA ne présente pas un caractère suspensif.

² Articles L. 550-1 et suivants du CESEDA.

³ Article R. 531-6 du CESEDA, qui renvoie aux délais précisés à l’article 31 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale.

⁴ Article L. 532-6 du CESEDA.

juillet 2017, le Gouvernement s'est fixé l'objectif plus ambitieux de **parvenir à un délai d'examen global de six mois, dont 60 jours pour l'OFPRA.**

2. Des objectifs qui ne paraissent plus hors d'atteinte

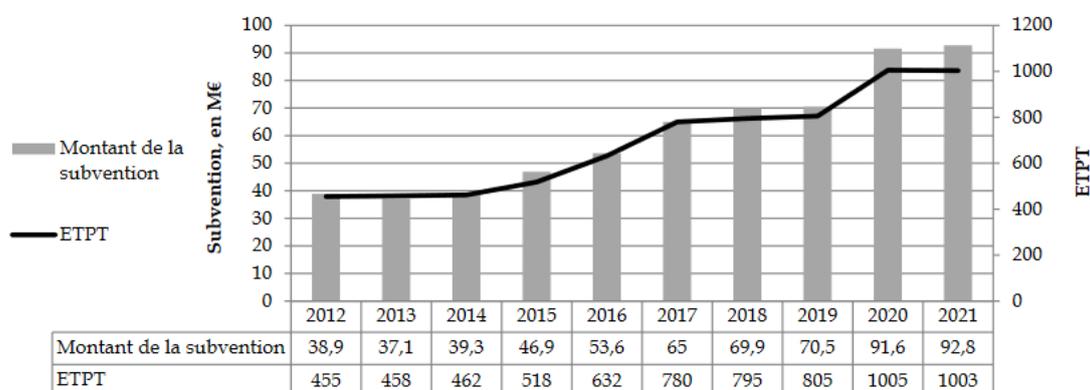
L'augmentation continue de la demande d'asile a toutefois mis ces deux institutions dans l'incapacité à tenir ces délais. Le délai moyen d'instruction à l'OFPRA atteignait ainsi 166 jours en 2019, tandis que le délai moyen de jugement constaté à la CNDA la même année était de sept mois et cinq jours (dont trois mois et vingt-neuf jours pour les recours en procédure prioritaire).

Afin de les aider à y faire face, **un effort très substantiel de créations de postes** a été réalisé au cours des dernières années : l'OFPRA a notamment bénéficié d'une dotation de 200 ETPT supplémentaires en loi de finances pour 2020, portant ses effectifs à plus de 1 000 ETPT (voir graphique ci-dessous), tandis que les créations de postes renouvelées à la CNDA depuis 2018 ont permis de porter le nombre de rapporteurs à la CNDA à un niveau inédit de 339. Cet effort, dont les effets ont été transitoirement amoindris par les confinements de 2020-2021, ont ainsi permis d'atteindre un délai moyen d'instruction à l'OFPRA de **six mois à la fin du mois de février 2022** (alors qu'il avait atteint neuf mois à l'été 2020) et un délai moyen de jugement à la CNDA de **sept mois et huit jours en 2021** (dont quatre mois pour les recours en procédure prioritaire).

Grâce aux efforts réalisés, complétés par un recours accru à la dématérialisation pour l'envoi des convocations et la notification des décisions, l'OFPRA a adopté plus de 139 000 décisions en 2021, ce qui représente un niveau jamais atteint (+56 % par rapport à 2020 et +16 % par rapport à 2019) et en fait le premier office de protection au sein de l'Union européenne en termes de niveau d'activité, devant l'Allemagne. Il a ainsi déstocké près de 40 000 dossiers anciens en un an. L'âge moyen du stock de l'OFPRA est de 5,8 mois fin décembre 2021 et près de 40 % de son stock est composé de dossiers de moins de deux mois).

Source : DGEF

Évolution des moyens accordés à l'Ofpra



Source : commission des finances du Sénat¹

Dans leur avis budgétaire, au nom de la commission des lois du Sénat, consacré à la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2022, Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère notaient ainsi, s'agissant de l'OFPRA, « *que l'objectif d'une réduction à 60 jours du délai d'examen d'ici 2023 n'était pas hors de portée pourvu que le stock soit ramené à son niveau incompressible de 30 000 dossiers en cours d'année 2022* »².

S'agissant de la CNDA, ils estimaient en revanche que « *les délais cibles [semblaient] toujours difficilement atteignables à moyen terme* », en raison notamment des « *contingences externes auxquelles est confrontée la Cour, en particulier le nombre réduit d'avocats spécialisés et la limitation du nombre de dossiers journaliers par cabinet et par audience* »³. En outre, la capacité de jugement de la Cour est affectée depuis l'automne 2021 par une grève intermittente d'avocats protestant contre le recours par la Cour aux ordonnances dites « nouvelles »⁴, dont la proportion a pourtant légèrement baissé en 2021 (31 % du nombre total de décisions, contre 33 % en 2019 et 2020).

Conjugués à **une diminution significative des délais d'enregistrement des demandes d'asile dans les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA)**, passés de 18 jours en 2017 à moins de trois jours en 2021, ces efforts, qui contribuent à la maîtrise de notre politique migratoire, méritent d'être salués et poursuivis.

¹ Repris du rapport général n° 163 (2021-2022) de M. Sébastien Meurant, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021, sur la mission « immigration, asile, intégration » du projet de loi de finances pour 2022 : <https://www.senat.fr/rap/l21-163-316/l21-163-316.html>

² <http://www.senat.fr/rap/a21-169-2/a21-169-21.pdf>, page 14.

³ Idem.

⁴ Prévue à l'article L. 532-8 du CESEDA, qui permet notamment au président et aux présidents de section, de chambre ou de formation de jugement, après instruction, de statuer par ordonnance sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision d'irrecevabilité ou de rejet de l'OFPRA.

B. DES DÉLAIS QUI NE PRENNENT TOUTEFOIS PAS EN COMPTE L'ÉCHEC DES TRANSFERTS AU TITRE DU RÈGLEMENT « DUBLIN »

1. Un allongement de la durée des procédures qui concerne plus d'un tiers des demandeurs d'asile

Les chiffres précités, qui concernent uniquement l'instruction des demandes d'asile en France une fois celles-ci enregistrées en préfecture et déposées à l'OFPRA, ne rendent toutefois pas pleinement compte de la réalité du parcours d'un demandeur d'asile en France.

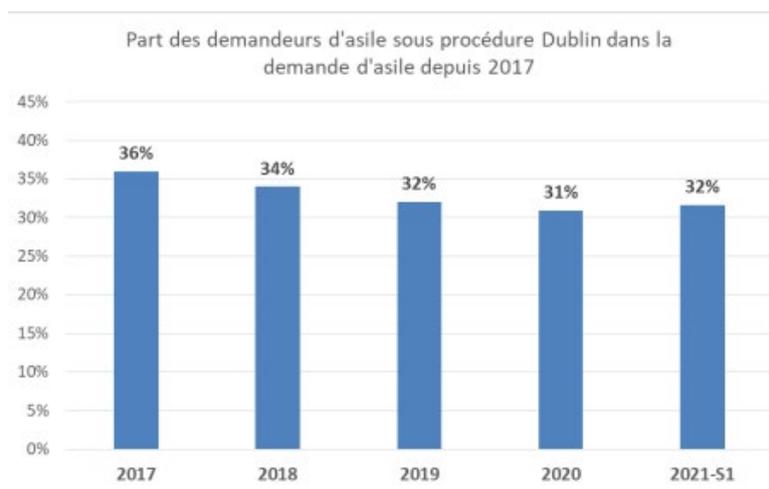
En effet, en amont de l'enregistrement de leur demande d'asile, un grand nombre de demandeurs sont au préalable visés par une **procédure de transfert** en application du règlement du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, plus communément appelé « règlement Dublin III ».

Pour mémoire, afin de prévenir le dépôt de demandes d'asile successives dans plusieurs États européens, ce règlement pose pour principe qu'un seul État membre a la responsabilité d'examiner la demande d'asile d'un ressortissant d'un pays tiers. Des critères permettent d'identifier l'État responsable (existence de liens familiaux ou légaux avec l'État membre, etc.), mais, pour l'essentiel, **c'est sur l'État membre dit « de première entrée » que repose en général cette responsabilité**. Ainsi, lorsqu'il ressort de la consultation de la base « Eurodac »¹ qu'un demandeur d'asile est entré dans l'Union européenne par un autre État membre que la France (ce qui est fréquemment le cas), et que sa demande ne relève pas de la responsabilité de la France (par exemple parce qu'aucun membre de sa famille proche, également demandeur d'asile, ne se trouve déjà sur le territoire français), il appartient aux autorités françaises **de procéder à son transfert vers l'État membre responsable, dans un délai de six mois**, délai qui peut être porté à **un an**, voire à **dix-huit mois** en cas de fuite de l'étranger². Passés ces délais, en revanche, **la France redevient automatiquement responsable** de l'examen de la demande d'asile de l'intéressé.

¹ Pour mémoire, Eurodac est une base de données biométriques comprenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des ressortissants de pays non membres de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE), que chaque État membre est tenu de relever (s'agissant des personnes âgées de 14 ans et plus) lors du franchissement illégal par l'une de ces personnes d'une frontière. Lorsqu'un demandeur d'asile ou ressortissant d'un pays non membre de l'UE ou de l'EEE se trouve en situation illégale sur le territoire d'un pays de l'UE, celui-ci peut alors consulter Eurodac pour déterminer si la personne concernée a déjà déposé une demande d'asile dans un autre pays de l'UE ou a déjà été interpellée en tentant d'entrer illégalement sur le territoire européen.

² Les conditions dans lesquelles un étranger peut être déclaré en fuite sont précisées à l'article L. 751-10 du CESEDA (refus d'exécution d'une précédente mesure, non présentation aux convocations de l'autorité administrative, etc.).

A l'heure actuelle, **près d'un tiers des demandeurs d'asile sont placés en « procédure Dublin » au terme de leur passage en préfecture** (ce qui a représenté près de 45 000 personnes en 2019).



Source : Ministère de l'intérieur

Pendant toute la durée de la procédure, et jusqu'à leur éventuel transfert, ces personnes, si elles peuvent percevoir les conditions matérielles d'accueil, ne sont en revanche pas prises en compte dans le calcul des délais d'examen des demandes d'asile, ainsi que l'a confirmé lors de son audition Julien Boucher, directeur général de l'OFPRA.

Au vu du taux particulièrement élevé d'échec de ces procédures (voir *infra*), la mission estime qu'il serait pertinent de disposer d'un indicateur permettant de rendre compte, pour l'ensemble des demandeurs d'asile relevant de la responsabilité de la France, de la durée totale de la procédure, en incluant, le cas échéant, le délai pendant lequel ils ont été placés sous procédure Dublin¹. Un tel indicateur permettrait en effet de rendre compte plus fidèlement de la réalité du parcours administratif d'une part importante des demandeurs d'asile en France et, lorsque cela est possible, de prendre les mesures de correction appropriées.

Recommandation n° 21 : Établir un indicateur permettant de rendre compte de la durée réelle totale d'examen des demandes d'asile par la France, en intégrant, lorsqu'il y a lieu, le délai pendant lequel les demandeurs ont été placés sous procédure Dublin avant de voir leur demande prise en charge par la France.

¹ Suivant ainsi une idée comparable à celle formulée par les députés Jean-Noël Barrot et Stella Dupont dans leur rapport précité, tendant à ce que soit mis en place un indicateur permettant de rendre compte du délai de traitement complet des demandes de titres de séjour, c'est-à-dire du délai incluant l'attente entre le premier contact avec une préfecture et la décision définitive de l'autorité administrative. Voir à ce sujet le rapport spécial, faite par M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4195-a28_rapport-fond.pdf, page 42

2. Un taux d'échec particulièrement élevé aux causes multiples

En effet, comparé au nombre élevé d'étrangers placés sous procédure Dublin, le nombre de transferts effectivement réalisés chaque année atteint un niveau ridiculement faible : si l'on excepte l'année 2019, au cours de laquelle 5 255 transferts ont été exécutés, **moins de 3 000 demandeurs d'asile sont effectivement transférés chaque année vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande d'asile.**

Volume annuel de « réadmissions Dublin » (2017-2021)

2017	2018	2019	2020	2021
2 495	3 488	5 255	2 607	3 032

Source : DCPAF

Les causes de cet échec sont multiples :

- certaines sont imputables à l'État identifié comme responsable, qui peut refuser la réadmission de l'intéressé pour des motifs divers, liés en particulier à sa capacité à les reprendre en charge ou, depuis 2020, aux contraintes liées à la crise sanitaire. Ainsi, depuis le début de cette dernière, l'Italie refuse les réadmissions Dublin par vols groupés, tandis que, jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine, la Roumanie n'acceptait que dix transferts par jour pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Depuis le déclenchement de l'offensive russe en Ukraine, la Pologne, la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie ont totalement suspendu les reprises en charge au titre du règlement Dublin. Au total, au cours de l'année 2020, sur 98 674 requêtes Dublin formulées au sein de l'Union européenne, seules 54 352 ont donné lieu à un accord, soit **un taux d'accord global d'environ 55 %**. S'agissant plus spécifiquement des requêtes formulées par la France, la situation est un peu plus favorable puisque, si l'on s'en tient aux données antérieures aux crises sanitaire et ukrainienne, ce taux d'accord était de 70 % en 2018 et de 67 % en 2019, ce qui demeure néanmoins insatisfaisant ;

- en outre, une fois la réadmission acceptée par l'État responsable, l'exécution de la décision est loin d'être acquise. Aux causes identiques à celles rencontrées en matière d'éloignement vers les pays tiers (capacité d'accueil des CRA, refus de tests PCR, etc. - voir *infra*) s'ajoutent l'introduction de recours contre la décision de transfert (près de 14 000 affaires ont été enregistrées en 2019 devant les tribunaux administratifs, soit **près de 15 % du contentieux étrangers de premier ressort**) ou diverses **manœuvres** destinées à obtenir le dépassement du délai de transfert au terme duquel la France est tenue de prendre en charge l'intéressé (voir *supra*).

Au total, seule une infime partie des requêtes formulées par la France donne lieu à une exécution effective – l’essentiel des demandes d’asile sous procédure Dublin étant *in fine* requalifiées en procédures nationales.

Statistiques sur le devenir des demandeurs d’asile enregistrés sous « procédure Dublin »

	2017	2018	2019	2020*	2021**
Demandeurs d’asile enregistrés sous « procédure Dublin »	37 067	42 155	44 623	25 085	13 113
Accords de prise et reprise en charge	29 113	29 390	30 267	18 292	9 701
Transferts réalisés	2 633	3 532	5 674	3 189	1 569

* Premier semestre

**Les chiffres pour l’année 2020 témoignent du fort impact de la pandémie de Covid-19 depuis le printemps 2020 sur les mouvements secondaires entre les États et, par ailleurs, sur le nombre de transferts réalisés, en baisse sensible par rapport à 2019

Source : Ministère de l’intérieur

Comme l’indique, dans une formule toute en litote, la préfecture de police de Paris, « la mise en œuvre des procédures Dublin suppose pour l’essentiel une certaine coopération du demandeur d’asile », tandis que les représentants de la préfecture de Maine-et-Loire qu’ont rencontrés les membres de la mission d’information ont décrit un véritable « chemin de croix » pour les services de l’État chargés de faire exécuter ces transferts, en particulier lorsque l’étranger, récemment transféré dans un autre État membre, est de retour dans le département quelques jours plus tard...

Pour remédier à cette situation très insatisfaisante, **peu de mesures paraissent pouvoir être mises en œuvre au seul niveau national**. Tout au plus pourrait-il être envisagé, si la situation sanitaire perdure, d’élargir aux transferts Dublin le champ du délit de refus de tests PCR qui, en l’état du droit, n’est applicable qu’aux interdictions administratives de territoire français, aux OQTF et aux décisions d’expulsion¹ (voir *infra*).

Néanmoins, comme le relève le Conseil d’État dans son rapport précité consacré à la simplification du contentieux des étrangers, « *les efforts considérables consentis pour la mise en œuvre du règlement « Dublin III » produisent des résultats trop faibles pour ne pas remettre en question l’équilibre du règlement lui-même* »².

¹ Article L. 824-9 du CESEDA, les « transferts Dublin » étant quant à eux régis par l’article L. 824-10 de ce code.

² Rapport précité, page 54.

Le fonctionnement pathologique du règlement Dublin met ainsi en évidence la nécessité de revoir rapidement et en profondeur les équilibres du régime d'asile européen commun.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉVISION EN PROFONDEUR DU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN

A. UN PROJET DE PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE QUI SE HEURTE AUX DIVISIONS ENTRE ETATS MEMBRES

Conformément à l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union européenne a mis en place un certain nombre de mesures définissant un « régime d'asile européen commun » (RAEC). En l'état du droit, ce régime repose, pour l'essentiel, sur cinq grands textes législatifs adoptés entre 2011 et 2013 définissant des normes communes en matière de qualification des demandes, d'accueil et de procédures, sur le principe selon lequel l'examen d'une demande relève de la responsabilité d'un seul État membre (« règlement Dublin III ») et sur des instruments d'appui (Fonds Asile, Migration et Intégration et création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, récemment transformé en Agence européenne – voir *infra*).

Toutefois, l'intensification des mouvements migratoires depuis les printemps arabes de 2011 et surtout la crise syrienne de 2015, leur non-soutenabilité pour les États dits « de première ligne » (Grèce, Italie, Espagne), l'insuffisante coordination en matière de contrôle des frontières extérieures et un manque de solidarité entre États membres ont mis en évidence les limites du dispositif en vigueur et son inadaptation face aux défis que ces mouvements présentent pour l'Union européenne.

Ce constat a conduit la Commission européenne, en septembre 2020, après une première proposition demeurée lettre morte en 2016, à proposer de réformer dans son ensemble ce système commun, en formulant **un projet de Pacte sur la migration et l'asile** composé d'une communication générale, de cinq propositions législatives et de plusieurs instruments non législatifs, destinés à rénover en profondeur le système européen de gouvernance en matière d'asile et de migration¹.

André Reichardt et Jean-Yves Leconte ont récemment présenté et analysé, dans un rapport fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, le contenu extrêmement dense de ce projet de Pacte, les difficultés qu'il présente et les interrogations qu'il pose, notamment en matière de « filtrage » à la frontière².

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1706

² <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-871-notice.html>

À ce jour, un seul des textes composant ce projet de Pacte a été adopté : il s'agit du **règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA)**, qui a fait l'objet d'un accord en trilogue en juin 2021 et qui est entré en vigueur le 19 janvier 2022. Les négociations sur les autres textes et mesures n'ont en revanche pas abouti, malgré le choix de la France, dans le cadre de sa présidence tournante, de privilégier une approche dite « graduelle », en raison des profondes divergences portant notamment sur la mise en place d'une plus grande solidarité entre États membres en matière de répartition des demandeurs d'asile (les États de l'Est - groupe dit « de Višegrad »¹ et États baltes, notamment - y étant à ce jour opposés).

B. LA NÉCESSITÉ DE PROMOUVOIR UNE RÉFORME PRAGMATIQUE ET AMBITIEUSE DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ASILE

Au terme des travaux de la mission d'information, et au vu des dysfonctionnements que le droit de l'Union européenne, en l'état, loin de prévenir, contribue à entretenir, la mission d'information regrette profondément la persistance de ces points de blocage, tant le maintien du *statu quo* ne paraît plus une option pour une majorité d'États membres, y compris pour la France.

Dans la perspective de la prochaine conférence des parlements nationaux consacrée aux défis migratoires, qui se tiendra au Sénat les 15 et 16 mai 2022 sous sa présidence², et sans revenir sur l'ensemble des constats et propositions déjà formulés par André Reichardt et Jean-Yves Leconte dans leur rapport précité au nom de la commission des affaires européennes du Sénat (notamment sur le projet de règlement « filtrage », qui suscite le plus de réactions), il souhaite formuler quelques pistes ponctuelles de réflexion en faveur d'une réforme pragmatique et ambitieuse des règles européennes en matière d'asile.

1. Règlement Dublin : s'interroger sur la pertinence du principe de responsabilité du pays de première entrée

Loin de répondre à l'ambition d'une refonte globale du règlement Dublin, le projet de nouveau règlement sur la gestion de l'asile et la migration constitue en réalité plutôt un « toilettage » de ce dernier, comme l'ont relevé André Reichardt et Jean-Yves Leconte dans leur rapport précité, reposant pour l'essentiel :

- d'une part, sur un élargissement des critères permettant d'identifier l'État membre responsable ;

¹ Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie.

² <https://www.parlue2022.fr/senat/fr/conference-sur-les-defis-migratoires/>

- et, d'autre part, sur la mise en place d'un système - particulièrement complexe - de solidarité et de répartition des demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale entre États membres, sous l'égide de la Commission européenne, en fonction de l'intensité de la pression migratoire à laquelle pourrait être soumis un État membre.

Les représentants d'associations entendus par la mission d'information ont salué certaines évolutions proposées par ce projet de règlement, en particulier l'élargissement des critères de détermination de l'État membre responsable qui permettra d'inclure, notamment, la présence de frères et sœurs ou encore la délivrance d'un diplôme ou d'une autre qualification par un État membre.

Toutefois, le projet maintient, *in fine*, la compétence du pays de première entrée, ce qui risque de faire perdurer les difficultés rencontrées par les principaux États d'arrivée et fait peser un doute sur la capacité de ces nouvelles règles à limiter les « mouvements secondaires » entre États membres. À cet égard, le rapporteur doute que ces nouvelles règles permettent de limiter substantiellement le nombre de décisions de transfert qu'il appartiendrait à la France de prendre chaque année, le contentieux massif qui en découle et les difficultés importantes que pose leur exécution.

En outre, comme l'ont révélé les récentes crises frontalières entre la Pologne et la Biélorussie puis l'offensive russe en Ukraine, la géographie des « pays de première entrée » est susceptible d'évoluer en fonction du contexte géopolitique, et tous les États membres, ou du moins une grande partie d'entre eux, sont susceptibles de se retrouver en situation d'être un jour en première ligne face aux pressions et crises migratoires à venir.

Si le rapporteur entend les difficultés qu'il y a à dégager un consensus entre États membres sur ce sujet sensible, il souhaite néanmoins qu'une réflexion puisse avoir lieu sur l'opportunité de maintenir ce principe de responsabilité du pays de première entrée, tant au nom de la nécessaire solidarité entre États membres que du pragmatisme - le dispositif actuel ayant apporté la preuve de son inefficacité structurelle à assurer une répartition cohérente et équitable des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne.

2. Pour une plus grande convergence des systèmes d'asile nationaux

Si les directives communautaires en vigueur, adoptées il y a une dizaine d'années (voir *supra*), visent en principe à garantir une mise en œuvre harmonisée du droit d'asile au sein de l'Union européenne, qu'il s'agisse de procédures, de qualification des demandes ou de conditions matérielles d'accueil, de fortes disparités demeurent encore entre les systèmes nationaux, et ni ces directives, ni le mécanisme mis en place par le

« règlement Dublin » n'ont été, à ce jour, à même de prévenir de façon réellement efficace le phénomène de « forum shopping »¹ en matière d'asile.

Ainsi, selon le ministère de l'intérieur, **environ 70 % des demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin en 2020 avaient déjà présenté une ou plusieurs demandes dans d'autres États membres de l'Union européenne.**

Lors de son audition, Didier Leschi, directeur général de l'OFII, a notamment insisté sur les disparités importantes des taux de protection des demandeurs d'asile afghans entre États membres de l'Union européenne, la reprise de l'Afghanistan par les talibans en août 2021 n'ayant notamment pas conduit certains pays d'Europe du Nord ou l'Allemagne à réexaminer ces dossiers à la lumière de ce nouveau contexte, ce qui expliquerait pour partie le niveau élevé de la demande d'asile afghane en France².

Or ces disparités entre systèmes nationaux encouragent les demandeurs à formuler des demandes de protection successives dans plusieurs États membres, à rebours de l'objectif recherché par la mise en place d'un régime d'asile européen commun.

Cet état de fait est d'autant plus regrettable que, comme l'a admis Julien Boucher, directeur général de l'OFPPRA, lors de son audition, l'OFPPRA est à ce jour relativement peu armé pour prendre en compte les précédentes demandes formulées par un demandeur dans un autre État membre. Ainsi, lorsqu'il ressort de la fiche Eurodac ou des déclarations de l'intéressé que celui-ci a précédemment demandé l'asile dans un autre État, l'OFPPRA a la possibilité d'adresser une requête à son homologue afin d'obtenir des informations complémentaires. 3 500 requêtes environ ont ainsi été adressées en 2021, avec des délais et des modalités de réponse variables d'un État à l'autre.

Toutefois, en l'état du droit et du fonctionnement du Système d'information Asile (SIA), aucune information systématique n'est prévue quant au sens et à la teneur d'une décision prise par un autre État membre sur la demande d'asile d'un ressortissant de pays tiers, ni sur les principaux éléments de celle-ci, et, lorsque l'OFPPRA examine une telle demande, il l'examine dans les mêmes conditions que celle d'un primo-demandeur, sans tenir nécessairement compte de cette éventuelle précédente demande.

Il en résulte un état de fait insatisfaisant, que la mise en place de la nouvelle **Agence de l'Union européenne pour l'asile**, qui sera notamment chargée d'élaborer une base d'informations et une doctrine communes et **dont les lignes directrices devront désormais être prises en compte** par les

¹ Pour mémoire, le terme de « forum shopping », issu du droit international privé, désigne la pratique consistant, pour un demandeur, à saisir le juge ou la juridiction la plus susceptible d'être favorable à ses intérêts.

² Depuis 2018, l'Afghanistan représente le premier pays d'origine des demandeurs d'asile en France, avec 12 500 demandes formulées en 2021 (source : OFPPRA).

autorités nationales, devrait contribuer à résoudre pour partie. En outre, Julien Boucher a indiqué lors de son audition que l'OFPRA, en lien avec la DGEF du ministère de l'intérieur, travaillaient à faire progresser la qualité des échanges d'informations entre autorités nationales sur ces demandes d'asile multiples, notamment dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

La **convergence des systèmes d'asile** apparaît en effet comme un impératif pour l'efficacité du système européen commun, et la mission d'information forme le vœu que les négociations sur le projet de Pacte puissent progresser rapidement, tant le *statu quo* est à ce jour insatisfaisant.

À terme, et sous réserve que toutes les garanties quant au respect des droits des demandeurs d'asile et à la qualité de l'instruction de leur demande soient apportées, la mission souhaite que puisse être envisagé **un système de reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises par les autorités nationales au sein de l'Union européenne**¹, seul à même de donner son sens au principe d'un régime d'asile européen commun. Ainsi, l'autorité nationale chargée d'instruire une demande serait-elle tenue de tenir compte d'une décision prise précédemment sur cette même demande par l'une de ses homologues et de **l'examiner selon les mêmes modalités qu'une demande de réexamen, c'est-à-dire à l'aune des faits ou éléments nouveaux invoqués par le demandeur**² ; à défaut de tels faits ou éléments, la demande serait regardée comme irrecevable. Un tel dispositif pourrait être de nature à limiter le nombre de demandes multiples et à accroître l'efficacité du système commun, pour peu que celui-ci repose également sur des mécanismes de solidarité effectifs et assure au demandeur des garanties à la hauteur des valeurs défendues par l'Union européenne.

Recommandation n° 22 : Promouvoir, dans le cadre des négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile, une réforme ambitieuse du régime d'asile européen commun, reposant notamment sur une remise à plat du « règlement Dublin » incluant, le cas échéant, l'abandon du principe de responsabilité du pays de première entrée, et sur la mise en œuvre d'une plus grande convergence des systèmes d'asile nationaux visant, à terme, un système de reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises en matière d'asile.

¹ Pour mémoire, le droit prévoit déjà, en revanche, un dispositif de reconnaissance mutuelle des décisions de protections accordées par les autres États membres, ainsi qu'en dispose l'article L. 531-32 du CESEDA aux termes duquel « l'Office français de protection des réfugiés et apatrides peut prendre une décision d'irrecevabilité écrite et motivée, sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies, dans les cas suivants : / 1° Lorsque le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un État membre de l'Union européenne ; [...] ».

² Article L. 531-42 du CESEDA.

PARTIE 4 : POUR UNE POLITIQUE DE RETOURS PLUS VOLONTAIRE ET EFFICACE

I. LES RETOURS FORCÉS : UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT QUI N'EST TOUJOURS PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Le constat de la défaillance de notre politique de retours forcés n'est pas nouveau. Au cours des dernières années, la commission des lois n'a cessé de dénoncer l'insuffisante mise en application des mesures d'éloignement. De fait, **le taux d'exécution desdites mesures s'est continuellement détérioré sur la dernière décennie, jusqu'à atteindre des niveaux particulièrement dérisoires.** Illustration la plus emblématique de ce phénomène, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) a atteint au premier semestre de l'année 2021 un niveau historiquement bas : 5,7 %.

En dépit de ces lacunes évidentes, l'État ne semble pas souhaiter se donner les moyens d'une politique d'éloignement réellement efficace. L'incohérence entre un nombre toujours plus élevé de mesures d'éloignement prononcées et l'absence de renforts humains et financiers pour les exécuter symbolise cette absence de ligne directrice. Consciente de cette contradiction, la commission des lois avait ainsi déploré à l'automne 2021 que le budget proposé pour la mission « Immigration, asile et intégration » *« ne propose des ajustements qu'à la marge, essentiellement contraints et très en-deçà des enjeux »*¹. Alors que l'ampleur des défis justifierait des investissements conséquents, la hausse affichée des crédits² reposait en effet essentiellement sur des dépenses contraintes par la perspective de reprise de la demande d'asile et par des investissements actés antérieurement pour la rénovation et la montée en charge du dispositif de rétention administrative.

Autre exemple concret de cette absence de ligne directrice, la circulaire du 29 septembre 2020 donnant une priorité renforcée à la prise en compte des menaces à l'ordre public causés par des ressortissants étrangers traduit une intention louable et produit des résultats incontestables, avec plus de 60 000 décisions de retraits, ainsi que de refus de délivrance et de renouvellement de titres de séjour prononcés sur ce fondement depuis le 1^{er} octobre 2020. Toutefois, cette instruction ne peut prendre sa pleine portée que si ces décisions sont accompagnées de réelles perspectives d'éloignement, ce que la chute continue des taux d'exécution infirme.

¹ Commission des lois, *Avis, Lois de finances pour 2022 : Asile, immigration et intégration*, Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère.

² Augmentation de 3,2 % des crédits de paiement et de 14 % des autorisations d'engagement.

Il ne s'agit ici ni de sous-estimer les nombreux obstacles auxquels l'administration doit faire face pour procéder aux éloignements, ni de remettre en cause l'action de ses agents, qu'il s'agisse de ceux des services des étrangers dans les préfectures ou encore de la police aux frontières. **Tous font preuve d'un sens aigu du professionnalisme dans un contexte difficile, où la mise en œuvre de chaque éloignement constitue une « opération » en elle-même**, selon le terme employé par plusieurs personnes entendues. S'ajoutant aux difficultés préexistantes, au premier rang desquelles figure l'épineuse question de l'obtention de laissez-passer consulaires de la part des pays d'origine, la pandémie a en effet placé la chaîne de l'éloignement devant des défis d'une ampleur inédite.

Alors que, après l'accalmie engendrée par la pandémie de Covid-19, tous les signes d'une reprise des flux d'immigration irrégulière sont désormais là, il est impératif de donner une nouvelle impulsion à la politique de retours forcés. Dans ce contexte, la mission d'information identifie **quatre priorités pour se donner collectivement les moyens d'une politique d'éloignement réellement efficace : renforcer la coopération entre les services pour identifier les personnes en situation irrégulière ; poursuivre la montée en charge du dispositif de rétention administrative et mieux cibler son usage ; mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles pour procéder à des éloignements ; privilégier une approche européenne pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non-coopératifs en matière de retours.**

A. DANS UN CONTEXTE DE REPRISSE DES FLUX D'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE, UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT TOUJOURS SANS LIGNE DIRECTRICE

1. Une sortie de la phase pandémique qui s'accompagne d'une reprise nette des flux d'immigration irrégulière

a) Un nombre de personnes présentes de manière irrégulière sur le territoire national difficile à estimer avec précision

S'il n'existe **aucun indicateur fiable et précis permettant de rendre compte du nombre d'étrangers en situation irrégulière présents en France**, certaines données permettent, sous les réserves d'usage du fait de leur caractère indirect, de dégager des ordres de grandeur :

- **le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État** : selon les dernières données disponibles, près de 370 000 personnes bénéficiaient au 30 septembre 2020 de cette prestation qui permet à certains étrangers en situation irrégulière d'accéder aux soins¹. Cela représente une augmentation de 10 points par rapport à l'année précédente et une multiplication par 2,3 depuis 2004 ;

¹ Cet indicateur indirect doit être analysé avec du recul, dans la double mesure où il ne permet pas de mesurer l'immigration transitoire et où l'AME est délivrée sous conditions de ressources.

- **les déclarations du ministre de l'intérieur** : qui a évoqué le chiffre de 600 000 clandestins présents sur le territoire national lors d'une audition par la commission des lois le 15 décembre 2021.

b) Une pression migratoire aux frontières qui a retrouvé des niveaux antérieurs à la pandémie

Si les mesures de fermeture des frontières mises en place dans tous les pays du monde en réaction à la pandémie de Covid-19 avaient mécaniquement réduit la pression migratoire aux frontières de l'Europe, cette période d'accalmie semble désormais arrivée à son terme. Comme l'a indiqué le directeur central de la police aux frontières lors de son audition, **la France se situe actuellement dans une phase de « reprise nette » des flux d'immigration irrégulière**. Au cours de l'année 2021, 196 034 entrées irrégulières sur le sol européen ont ainsi été détectées, en hausse de 54 % par rapport à l'année précédente. Si les **trois principales voies migratoires sont toujours les mêmes, on assiste aujourd'hui à une redistribution des flux entre chacune d'entre elles** :

- **la route de la Méditerranée centrale est désormais la première voie d'entrée**, avec le passage de 68 318 personnes en 2021 (+88 % par rapport à 2020), soit plus d'un migrant sur deux (53 %). Près d'un quart sont des Tunisiens (23 %) ;

- **la route de la Méditerranée orientale et des Balkans est en nette perte de vitesse**, avec un nombre de 32 980 arrivées en 2021 (-76 % depuis 2019), dont 30 % en provenance de Syrie ;

- **les flux sur la route de la Méditerranée occidentale sont stables à un niveau élevé**, avec 41 945 migrants, dont près de 60 % proviennent du Maroc (33 %) et de l'Algérie (33 %).

Signe de la perpétuelle évolution de ces routes, l'audition de la DCPAF a permis de mettre en lumière l'apparition d'une nouvelle voie aérienne d'accès au territoire européen, par un transit sur le territoire chypriote.

La situation observée en France correspond en tout point aux tendances observées à l'échelle européenne. Les données transmises par la DGEF font état, pour 2021, d'une augmentation conséquente de la pression migratoire aux frontières terrestres avec l'Italie (+ 96 %) et l'Espagne (+ 133 %). De la même manière, le nombre de mesures de non-admission¹ se porte à 124 777, en très nette augmentation sur les cinq dernières années.

¹ DCPAF, en hausse de 59 % par rapport à 2020.

Volume total de mesures de non-admission

2017	2018	2019	2020	2021
85 408	69 104	55 870	78 542	124 777

Source : DCPAF.

Dernier indicateur permettant d'observer la dynamique des flux d'immigration illégale, le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière a retrouvé en 2021 un niveau proche de l'avant-crise sanitaire.

Nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière

2016	2017	2018	2019	2020	2021
97 111	119 635	110 691	124 983	107 515	120 898

Source : DCPAF.

2. Une politique qui « tourne à vide » : un découplage croissant entre le prononcé et l'exécution des mesures d'éloignement

a) Un constat sans cesse réitéré : des taux d'exécution des mesures d'éloignement dérisoires

La politique d'éloignement se caractérise actuellement par un « effet ciseau », où le nombre de mesures prononcées augmente continuellement tandis que le volume d'exécution ne cesse de se dégrader. Selon les dernières données actualisées fournies par la DGEF, 143 226 mesures d'éloignement ont été prononcées dans l'hexagone en 2021, pour un taux d'exécution de 9,3 %¹. Ce taux est diminution de plus de 5 points par rapport à 2019 (15,6 %) ², dernière année de référence où un nombre similaire de décisions d'éloignement avait été prises (152 181).

Si l'on procède à une analyse par catégories de mesures d'éloignement, force est de constater que certaines atteignent des niveaux de mise en application particulièrement faibles. Le cas des OQTF est régulièrement cité en exemple : après avoir atteint un pic à 22,3 % en 2012, ce taux a été divisé par quatre depuis lors et il ne se portait qu'à 5,7 % au premier trimestre de l'année 2021, dernière donnée disponible à ce jour.

Le tableau ci-après retrace les taux d'exécution des trois principales mesures d'éloignement en volume sur la dernière décennie : si les interdictions de territoire français font l'objet de taux d'exécution satisfaisants, la dégradation de l'application des mesures de réadmission est sensible.

¹ En incluant les retours volontaires et spontanés.

² Dernière année avant la crise sanitaire, l'année 2019 sert de référence. 125 713 mesures d'éloignement ont été prononcées en 2020 et 12 384 exécutées.

Nombre et taux d'exécution des principales mesures d'éloignement (2011-2021)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Obligations de quitter le territoire français (OQTF)											
P	59 998	82 535	89 134	88 225	79 750	81 656	85 268	103 852	122 839	107 488	61 781
E	10 016	18 441	15 213	14 765	13 518	11 653	11 665	13 114	15 013	7 376	3 501
%	16,7 %	22,3 %	17,1 %	16,7 %	17,0 %	14,3 %	13,7 %	12,6 %	12,2 %	6,9 %	5,7 %
Interdictions du territoire français (ITF)											
P	1 500	1 578	1 133	869	994	953	1 196	1 232	1 510	1 573	905
E	1 033	1 050	880	810	923	897	1 024	1 225	1 543	1 188	679
%	68,9 %	66,5 %	77,7 %	93,2 %	92,9 %	94,1 %	85,6 %	99,4 %	102,2 %	75,5 %	75,0 %
Mesures de réadmissions											
P	7 970	6 204	6 287	6 178	7 154	8 305	17 251	27 651	27 585	16 448	9 466
E	5 728	6 316	6 038	5 314	5 014	3 338	4 589	5 372	6 890	3 664	2 064
%	71,9 %	101,8 %	96,0 %	86,0 %	70,1 %	40,2 %	26,6 %	19,4 %	25,0 %	22,3 %	21,8 %

* : sur le premier semestre de l'année 2021 ; P : Mesures prononcées ; E : Mesures exécutées.
Source : DCPAF - Réponses au questionnaire budgétaire.

Si l'on raisonne en volume, le nombre d'éloignements contraints connaît également une tendance baissière. Sur l'année 2021, les services de la police aux frontières ont procédé à 10 091 retours forcés, à peine mieux qu'en 2020 (9 111) et très loin du niveau atteint en 2019 (18 906).

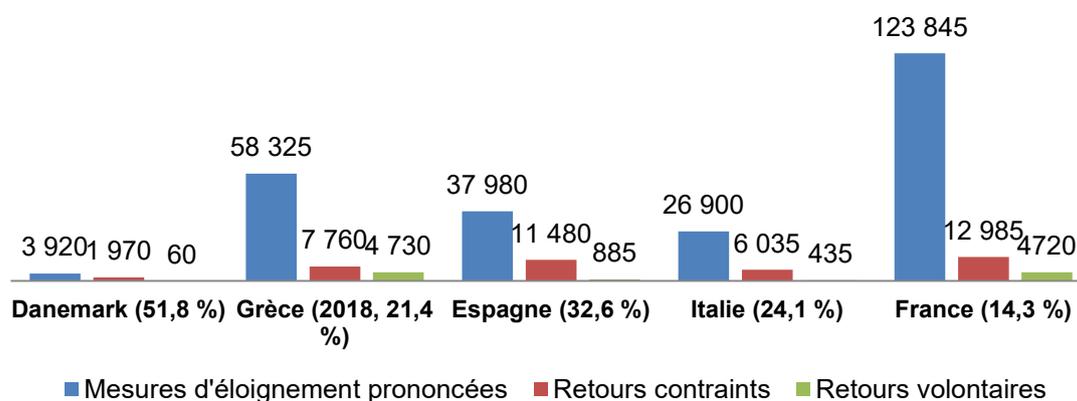
Ce découplage entre le nombre de mesures prononcées et leur exécution est l'un des échecs majeurs de notre politique migratoire. Si les effets d'annonce se sont succédés de la part du Gouvernement sur les dernières années, **force est de constater que, en réalité, la politique de retours forcés n'est pas priorisée, au prix d'un affaïssement certain de l'autorité de l'État.**

Les travaux conduits par la mission d'information ont par ailleurs mis en lumière un certain sentiment de découragement et de perte de sens au sein de l'administration où les agents sont confrontés à des situations particulièrement éprouvantes : d'un côté l'édiction massive de mesures d'éloignement dont ils savent à l'avance qu'elles ont peu de chances de prospérer, de l'autre le déploiement d'une énergie démesurée pour réaliser une poignée d'éloignement contraints.

b) Des comparaisons européennes délicates et qui doivent être analysées avec prudence

L'exercice de la comparaison européenne est, par nature, délicat. Construit à partir des données disponibles sur Eurostat, le tableau ci-dessous procède à une estimation du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire dans cinq États membres de l'UE en 2019, dernier exercice de référence avant la pandémie de Covid-19.

Estimation du taux d'exécution des obligation de quitter le territoire dans cinq pays de l'Union Européenne (2019)



Source : Commission des lois du Sénat à partir des données disponibles sur Eurostat.

Au regard de la situation française et sous les réserves méthodologiques d'usage¹, trois enseignements principaux peuvent être tirés de ces données :

- le volume de mesures d'éloignement prononcées annuellement en France est significativement supérieur à celui de ses partenaires européens : il est égal à celui de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie réunies, qui sont pourtant confrontées à une pression migratoire au moins comparable ;

- le taux d'éloignement en France est mécaniquement moins élevé, avec un écart qui s'étend de 7 à 17 points ;

- la France est l'État qui réalise en volume le plus d'éloignements contraints au sein de l'UE : il convient néanmoins de souligner que les pays étudiés se situent à un niveau proche et faible d'éloignements contraints. Cela n'obère pas non plus le fait qu'en 2019, 14,3 % seulement des mesures d'éloignement se traduisaient par un retour.

¹ Le taux présenté est obtenu par un traitement de deux jeux de données distincts disponibles sur Eurostat et n'offre donc qu'une estimation imparfaite du taux d'éloignement dans ces cinq pays.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉLOIGNEMENTS CONTRAINTS : UN CHEMIN SEMÉ D'EMBÛCHES

Dans la conduite de la politique d'éloignement, l'administration doit surmonter des obstacles à chaque étape du processus : identifier les intéressés, gérer l'insuffisance des capacités de rétention administrative, obtenir des laissez-passer consulaires de la part des États d'origine, etc. À cette liste déjà fournie, il faut ajouter les facteurs de ralentissement conjoncturels issus de la pandémie de Covid-19, au premier rang desquels la multiplication des refus des personnes en instance d'éloignement de se soumettre à un test PCR. Si certaines insuffisances lui sont imputables, il doit être reconnu que l'administration possède des moyens limités et agit dans un environnement contraint, où elle est parfois soumise au bon-vouloir d'acteurs extérieurs plus ou moins coopératifs.

1. Des difficultés structurelles qui sont connues de longue date

a) L'identification des personnes en situation irrégulière

Le premier écueil auquel est confrontée l'administration pour l'exécution des mesures d'éloignement est celui de l'identification des migrants en situation irrégulière. Ainsi que l'ont indiqué la préfecture de police de Paris et la préfecture du Rhône, une part significative des OQTF est en effet prononcée à l'encontre d'étrangers en situation irrégulière et interpellés à la suite de la commission d'une infraction ou d'un contrôle d'identité. **Les intéressés ne disposent le plus souvent d'aucun document attestant de leur identité ou de leur nationalité et peuvent mettre en place des procédés dilatoires** visant à empêcher leur identification, principalement :

- l'usage de multiples « alias » : la préfecture de police de Paris souligne que *« le nombre de mesures d'éloignement prononcées peut être artificiellement augmenté par l'usage de nombreux alias. Il arrive qu'un individu fasse l'objet de plusieurs mesures d'éloignement sous différentes identités »* ;

- le refus systématique de se soumettre à la prise d'empreintes : d'une part, il ne peut être procédé à cette opération que sur autorisation du procureur de la République ou d'un juge d'instruction, selon des critères particulièrement restrictifs¹. Ainsi que le relevait la commission des lois et la commission des affaires sociales du Sénat dans un précédent rapport relatif aux mineurs non accompagnés, *« cette procédure est d'autant plus inadaptée que les sanctions prévues en cas de refus de se soumettre à la prise d'empreintes*

¹ Aux termes de l'article 78-3 du code de procédure pénale il ne peut être procédé à cette opération que lorsque la personne interpellée maintient son refus de justifier son identité ou fournit des éléments d'identité manifestement inexacts et qu'elle constitue l'unique moyen d'établir son identité.

*sont faiblement dissuasives [et rarement prononcées dans la pratique] »¹. À titre d'exemple, le refus de prise d'empreintes s'élèverait à 70 % dans le département du Pas-de-Calais. **Dans ce contexte, la mission d'information ne peut que plaider pour une application plus ferme des sanctions prévues par l'article 78-5 du code de procédure pénale.***

Ces difficultés à établir avec certitude l'identité d'une personne interpellée à l'encontre de laquelle une OQTF sera émise est particulièrement problématique, dans la mesure où l'obtention de l'accord du pays d'origine pour procéder à l'éloignement repose sur la communication de l'identité de l'intéressé, de manière à ce que ledit État le reconnaisse comme l'un de ses ressortissants. **En l'absence de cette information, le processus d'éloignement se trouve d'emblée retardé.**

b) Des taux de délivrance de laissez-passer consulaires très inégaux

Les services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur auditionnés par la mission d'information ont unanimement présenté le **faible taux de reconnaissance consulaire et de délivrance des laissez-passer consulaires par certains États d'origine dans les délais comme une explication majeure du faible taux d'exécution des OQTF**. La délivrance de ce document est en effet la condition *sine qua non* de toute opération d'éloignement.

Selon les données moyennes transmises par la DGEF, **à peine plus d'un laissez-passer sur deux a été délivré dans un délai utile par les autorités consulaires compétentes en 2021 (53,7 %)**. Ce taux connaît de fortes fluctuations : il était de 35,2 % en 2013, avant de se porter à 67,1 % en 2019 puis de redescendre à 53,7 % l'année suivante.

Ces données générales masquent néanmoins d'importantes disparités selon les pays concernés. Sur la période 2017-2021, les taux de délivrance pour les 27 États suivis par l'unité centrale d'identification de la DCPAF varient ainsi de 99 % à 22 %. Il est par ailleurs significatif de constater que les services peuvent parfois renoncer à effectuer des demandes auprès des États les moins coopératifs, compte tenu des chances quasi-inexistantes de les voir aboutir.

¹ Une peine de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende est prévue par l'article 78-5 du code de procédure pénale.

Taux d'obtention des laissez-passer consulaires dans les trois États les plus et les moins coopératifs suivis par l'UCI¹

	2017-2021			2021		
	LPC D	LPC O	%	LPC D	LPC OD	%
Trois États les plus coopératifs						
Géorgie	2 528	2 501	99 %	654	651	100 %
Arménie	679	678	98 %	190	186	98 %
Moldavie	328	306	93 %	108	102	94 %
Trois États les moins coopératifs						
Mauritanie	112	25	22 %	9	1	11 %
Haïti	22	9	41 %	5	0	0 %
BH	386	173	45 %	99	30	30 %

D : Demandés ; O : Obtenus ; OD : Obtenus dans les délais ; BH : Bosnie-Herzégovine.

Source : Commission des lois, à partir des données fournies par la DCPAF.

Ces chiffres sont susceptibles d'évoluer soudainement en fonction de l'évolution du contexte international et de la qualité de la relation bilatérale. Le déclenchement du conflit en Ukraine le 24 février dernier a par exemple conduit les autorités moldaves à suspendre totalement les transferts de ressortissants étrangers vers leur territoire national.

Focus sur les éloignements à destination des pays du Maghreb

L'éloignement des ressortissants de pays du Maghreb s'est caractérisé par **d'importantes difficultés sur la période récente**. L'état de la coopération diffère selon l'État concerné :

- **L'Algérie** : 1 652 éloignements forcés ont été réalisés vers l'Algérie en 2019 contre 389 en 2020, 34 en 2021 et 5 sur les deux premiers mois de 2022. Si les derniers développements semblent montrer un frémissement dans la relation bilatérale, avec la délivrance de quelques laissez-passer, cela intervient après plusieurs années de blocage total. En effet, l'Algérie avait argué de la crise sanitaire pour refuser la reprise en charge de ses ressortissants ne figurant pas sur une note verbale, établie discrétionnairement, et interrompre la délivrance des laissez-passer. En outre, le maintien en vigueur d'un lourd protocole sanitaire et le refus du recours aux vols groupés complique encore singulièrement les éloignements à destination de ce pays ;

¹ Seuls les 27 États suivis par l'UCI de la police aux frontières sont ici comptabilisés. Les trois États du Maghreb ne figurent en particulier pas dans cette liste.

- **La Tunisie** : 893 éloignements forcés ont été réalisés en 2019, 271 en 2020, 277 en 2021 et 76 sur les deux premiers mois de 2022. La coopération bilatérale est plus fluide, dans la mesure où l'État tunisien accepte des retours par vols groupés, à raison d'un vol hebdomadaire de 5 personnes, et la production d'un simple certificat médical attestant de l'absence de symptôme du Covid-19 ;

- **Le Maroc** : 867 éloignements ont été réalisés en 2019, 178 en 2020, 170 en 2021 et 6 sur les deux premiers mois de 2022. La délivrance de laissez-passer est toujours sporadique et le refus des vols groupés ferme. Le Maroc exige par ailleurs un schéma vaccinal complet pour admettre les personnes sur son territoire, y compris lorsqu'il s'agit de ses propres ressortissants.

Le manque de coopération des États du Maghreb en matière d'éloignement a conduit la France à adopter **des mesures de restriction de visas en septembre 2021**. Toujours en application, ces mesures limitent à un sur deux la délivrance de visas aux ressortissants marocains et à deux sur trois pour les ressortissants algériens et tunisiens.

c) Un dispositif de rétention administrative qui atteint ses limites

(1) Des résultats substantiels en matière d'éloignement

Les 26 centres de rétention administrative (CRA) et les 23 locaux de rétention administrative (LRA) sont les éléments pivots de notre dispositif d'éloignement¹. Ainsi, les représentants des services déconcentrés de l'État auditionnés par la mission d'information ont systématiquement mis en avant le **caractère incontournable de la rétention pour procéder à des éloignements effectifs**. En ce qu'elle permet de « *disposer* »² des étrangers en situation irrégulière concernés et de pallier les risques de soustraction à l'éloignement, la rétention fait en effet gagner un « *temps utile pour permettre à l'administration d'effectuer les diligences nécessaires à la réalisation effective de l'éloignement : identification, reconnaissance par les autorités consulaires, organisation des vols et aujourd'hui prise en compte des contraintes liés à la crise sanitaire* »³.

Sur le plan quantitatif, **l'usage de la rétention administrative produit des résultats incontestables. Dans l'hexagone, le taux d'éloignement des personnes retenues est quatre fois supérieur au taux général**. Selon les données transmises par la DGEF, il s'élevait à 42,77 % sur l'année 2020 et à 40,91 % sur le premier semestre de l'année 2021, contre un taux général d'éloignement de 9,3 %. Sur cette dernière période, 14 589 étrangers en situation irrégulière ont été placés en rétention administrative. **Lorsqu'il peut être utilisé, l'outil de la rétention renforce donc très substantiellement les perspectives d'éloignement.**

¹ Contribution écrite de la DGEF.

² Contribution écrite de la préfecture du Rhône.

³ Contribution écrite de la préfecture de police de Paris.

Les effets de l'allongement de la durée maximale de rétention : des gains marginaux

La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a doublé la durée maximale de rétention autorisée pour la porter à 90 jours. Cette augmentation visait d'une part à prévenir des comportements d'obstruction à l'éloignement et, d'autre part, à accorder davantage de temps à l'administration pour organiser le retour.

Dans la pratique, **les effets de cette prolongation sur les éloignements sont réels mais modestes**. Sur l'année 2019, dernière année de référence avant la pandémie, 826 étrangers en situation irrégulière ont été éloignés au-delà du 45^e jour de rétention, ce qui représente une proportion de 8,28 % des éloignés.

- (2) Une administration qui doit composer avec le manque de places disponibles en CRA

Le dispositif de rétention n'est toutefois pas dimensionné pour répondre à l'ampleur du besoin. Au 1^{er} janvier 2022, la capacité théorique du parc atteignait 1 859 places en métropole et 227 en outre-mer, contre 1 719 un an auparavant. Ce chiffre certes important doit néanmoins être mis en perspective avec le volume de mesures d'éloignement prononcées annuellement. De plus, **la disponibilité réelle des places est en pratique inférieure**, en raison du manque ponctuel d'effectifs, de la conduite de travaux ou encore du gel de certaines places pour assurer le respect des protocoles sanitaires liés à la pandémie. À titre d'exemple, la capacité théorique de rétention est de 541 places en Île-de-France, mais seules 403 sont effectivement ouvertes au 11 mars 2022 (74,5 %). **Compte tenu des résultats produits par la rétention en matière d'éloignement, la poursuite de la montée en charge du parc constitue dès lors une priorité**.

De fait, le système de rétention est aujourd'hui sollicité bien au-delà de ses capacités. La préfecture de police de Paris, la préfecture du Rhône et celle des Bouches-du-Rhône ont chacune mentionné lors de leur audition la limitation des places en CRA comme l'un des obstacles principaux aux éloignements. **Signe de cette saturation, le taux d'occupation des CRA, qui avait chuté au cours de la pandémie (61 % en 2020), a désormais retrouvé son niveau d'avant-crise (81,9 % en 2021)**.

Les services de l'État doivent donc composer avec ces moyens limités, ce qui leur impose de réserver la rétention aux personnes dont la perspective d'éloignement est crédible. Sur le ressort de la préfecture de police de Paris, 17 097 demandes de placement en rétention ont par exemple été formulées en 2019, dont seulement 63 % ont pu être satisfaites (10 758).

- (3) La problématique des sortants de prison

Enfin, un nombre croissant d'étrangers sortant de prison est aujourd'hui placé en rétention administrative, et ce alors même qu'une

plus grande anticipation permettrait de procéder à leur éloignement dès la levée d'écrou, sans passer par un CRA. Au cours de son audition, le directeur central de la police aux frontières a indiqué que **3 000 personnes avait été placées en rétention en 2021 à la fin de leur période d'incarcération, soit une proportion de 25 % des retenus.** Ce phénomène réduit d'autant les capacités d'accueil d'un dispositif qui approche la saturation. Il a également un effet négatif sur les conditions de vie et de sécurité au sein des centres, ainsi que sur les conditions de travail des personnels et intervenants de ces centres, peu formés à ce type de public.

Une analyse approfondie est menée sur ce sujet dans le rapport précité du Conseil d'État, qui relève qu'il est fréquent que l'administration émette des OQTF à l'encontre de personnes détenues sans avoir connaissance de la date de leur sortie d'incarcération, laquelle pourra intervenir avant la forclusion du délai de recours et, le cas échéant, de jugement, ce qui rend l'éloignement en pratique impossible. Cette situation est attribuée à des *« insuffisances dans le partage d'informations »*, provoquée d'une part par *« l'obsolescence de certains systèmes d'informations »* et, d'autre part, par *« l'insuffisante prise en compte des besoins en information de chacune des administrations aux différentes phases de la procédure administrative puis au stade du contentieux »*.

d) Une judiciarisation accrue du processus d'éloignement

Le quatrième écueil rencontré par l'administration a trait à la **judiciarisation extrême du processus d'éloignement qui peut être interrompu à tout moment par une décision administrative ou judiciaire.**

Cette problématique est particulièrement prégnante pour les étrangers retenus. **Le maintien en rétention d'une personne pendant la durée maximale légalement autorisée de rétention de 90 jours suppose ainsi quatre interventions successives du juge des libertés et de la détention** (au deuxième et trentième jour, puis pour deux prolongations « rebonds » de quinze jours au soixantième et soixante-quinzième jour)¹.

La sécurisation juridique des procédures d'éloignement doit ainsi constituer une priorité. Comme en atteste le tableau ci-dessous, **plus de 10 % des interruptions d'éloignement proviennent d'une décision défavorable du juge administratif ou judiciaire**, avec un pic à plus de 17 % en 2019.

¹ Articles L. 742-1 à L. 742-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Nombre et proportion des interruptions d'éloignement sur décision de justice

	2018	2019	2020	2021
Total des annulations	32 827	30 604	21 320	29 139
Sur décision de justice	4 266	5 300	2 499	3 579
%	13 %	17,3 %	11,7 %	12,3 %

Source : Commission des lois à partir des données communiquées par la DCPAF.

2. Une situation encore dégradée par la crise sanitaire

a) Une chaîne de l'éloignement durablement déstabilisée par la crise sanitaire

Dans ce contexte marqué par de multiples obstacles structurels à l'éloignement, **la pandémie de Covid-19 est encore venue compliquer la tâche de l'administration**. Sur la période de crise sanitaire en elle-même, les capacités d'éloignement ont été réduites à la portion congrue par la conjonction de plusieurs facteurs :

- **les mesures de fermeture des frontières** : les frontières de 179 pays ont été fermées durant la phase aiguë de la pandémie, rendant *de facto* les éloignements impossibles. Si des assouplissements ont progressivement été introduits, la succession de vagues épidémiques a néanmoins empêché toute réouverture complète et durable des postes frontaliers ;

- **la raréfaction des « vecteurs d'éloignement »** : la pandémie s'est accompagnée d'un fort ralentissement et d'une imprévisibilité accrue du trafic aérien, illustrés notamment par la multiplication des gels de certaines lignes au gré de l'évolution des protocoles sanitaires et par des annulations tardives de vols. Cette raréfaction des vecteurs d'éloignement disponibles a lourdement pesé sur la mise en œuvre des reconduites à la frontière, et ce d'autant plus que les quotas accordés par les compagnies aériennes pour accepter des reconduits ont également été réduits ;

- **le contingentement des places en CRA** : les confinements successifs ont contraint la police aux frontières à des ajustements constants de la capacité de rétention. À titre d'exemple, seuls 8 CRA sur 19 ouverts sont restés en activité pendant la première vague épidémique, réduisant transitoirement la capacité de rétention à 878 places ;

- **la limitation du personnel disponible** : l'administration a enfin dû composer, d'une part, avec la diffusion de l'épidémie à l'intérieur de ses services et, d'autre part, avec la réaffectation d'une grande partie des effectifs policiers vers des missions de surveillance du respect des consignes sanitaires.

Sur un plan quantitatif, **la conjugaison de ces facteurs a engendré une diminution sensible des éloignements contraints opérés sur la période**. Ceux-ci ont été divisés par deux entre 2019 et 2020, passant de

18 906 à 9 111. Freinée par la succession de rebonds épidémiques, la reprise est demeurée modeste en 2021, avec 10 091 éloignements effectifs.

Il convient néanmoins de **souligner les efforts importants déployés par la PAF pour maintenir une capacité d'éloignement dans ce contexte difficile**, au prix d'une adaptation constante et parfois au jour le jour aux évolutions de la pandémie et des mesures de restriction sanitaire.

Si l'épidémie de Covid-19 semble aujourd'hui en phase de reflux, celle-ci a **durablement déstabilisé la chaîne de l'éloignement et certains effets se font encore sentir**. Outre la problématique centrale des protocoles sanitaires et des refus de test PCR développée ci-après, des difficultés sont par exemple encore observées pour obtenir des places dans des vols pour certaines destinations.

b) Les protocoles sanitaires, une source de difficulté persistante

Les contraintes sanitaires imposées par les pays de retour entravent significativement la mise en œuvre des éloignements contraints. En particulier, **le conditionnement de l'accès au territoire de ces États à la production d'un certificat négatif de test PCR représente aujourd'hui le principal facteur bloquant dans la conduite des éloignements**. Les intéressés refusent en effet systématiquement de se soumettre à un test, que le droit ne permet pas de leur imposer¹. Selon les données transmises par la police aux frontières, les refus de test sont ainsi devenus **la première cause de soustraction à l'éloignement en 2021 (82 %)**, avec 1 386 refus, loin devant les refus d'embarquement (537, 34 %), qui représentaient pourtant les deux tiers de ces soustractions l'année précédente.

Le législateur est intervenu en incriminant pénalement les refus de test PCR par l'intermédiaire de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de crise sanitaire². **Les marges de manœuvre sont toutefois limitées**. Ainsi que le notaient Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère dans leur avis budgétaire précité sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2022, « *il n'est pas garanti qu'une telle mesure, qui requiert l'intervention de l'autorité judiciaire et les délais qui l'accompagnent, permette réellement de faciliter les éloignements à court terme* »³.

Ce phénomène est particulièrement marqué vis-à-vis de l'Algérie, du Maroc et, dans une moindre mesure de la Tunisie, où, comme évoqué précédemment, de stricts protocoles sanitaires sont encore en vigueur. Il engendre de plus **des effets indirects qui amoindrissent l'efficacité de**

¹ Dans un objectif de protection de l'intégrité du corps humain, l'article 16-3 du code civil s'oppose à la réalisation contrainte d'un test PCR pour l'exécution d'une mesure de police administrative.

² Le délit de soustraction à une mesure d'éloignement est réprimé par trois ans d'emprisonnement et dix ans d'interdiction du territoire français (article L. 824-9 du ceseda).

³ Commission des lois, Avis, Lois de finances pour 2022 : Asile, immigration et intégration, Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère.

l'ensemble de la chaîne d'éloignement. Comme l'indique la préfecture de police de Paris, ces difficultés à éloigner les ressortissants des trois pays du Maghreb s'est traduite **par une augmentation mécanique de leur durée moyenne de rétention, avec à la clé une accentuation de la saturation des moyens de rétention**¹. On ne peut par ailleurs que déplorer que **la crise sanitaire ait pu parfois être utilisée comme un prétexte par certains États pour durcir encore les conditions de reprise**².

C. QUATRE PRIORITÉS POUR SE DONNER LES MOYENS D'UNE RÉELLE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT

1. Intensifier le dialogue entre les services pour faciliter l'identification des personnes en situation irrégulière

La première priorité identifiée par la mission d'information est l'intensification de la coopération entre les services pour faciliter l'identification des personnes en situation irrégulière. À cet égard, **la piste d'amélioration la plus prometteuse semble résider dans une alimentation plus systématique par les préfectures de la base du système biométrique national (SBNA)**. Le système d'information utilisée par la PAF permet en effet de comparer les empreintes des personnes interpellées avec les 3,5 millions d'empreintes digitales figurant dans cette base³ et, en cas de correspondance, d'identifier sans doute possible une personne refusant de décliner son identité. Réciproquement, la consultation de ce fichier par les services en charge de la délivrance des titres de séjour leur permet d'avoir connaissance d'éventuelles interpellations antérieures. Il s'agit donc d'un outil particulièrement utile dans la coopération entre les services, qui contribue à la fois à la mise en œuvre de la politique d'éloignement et à la lutte contre la fraude.

Néanmoins, la DCPAF, qui détient la maîtrise d'ouvrage de ce système depuis le mois d'avril 2021, indique **qu'il pâtit d'une alimentation parcellaire de la base des données**. Lorsque la requête de la PAF n'a permis d'établir aucune correspondance, celle-ci communique l'information aux préfectures, à qui la charge revient d'enregistrer, dans un délai de 48 heures, les éléments recueillis par les services interpellateurs dans le système, dont

¹ La durée moyenne de rétention pour ces trois nationalités était de 26 jours en 2019 et 44 jours en 2021, contre respectivement 19 et 26 jours toutes nationalités confondues.

² Par exemple de la part de l'État algérien qui, selon la contribution écrite transmise par la DCPAF, « a profité de la crise sanitaire et de la fermeture de son espace aérien pour refuser la prise en charge de [ses] ressortissants s'ils ne figurent pas préalablement sur une " note verbale " », ce qui s'apparente de fait à un refus arbitraire de toute réintégration. Pour rappel, une note verbale est un document formalisé utilisé pour la communication diplomatique entre les ambassades ou entre les ministères.

³ Figurent dans la base les données des demandeurs de titre de séjour, des étrangers en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une interpellation et des personnes ayant déposé une demande d'asile dans les territoires ultramarins où le système Eurodac n'est pas accessible.

les données biométriques. Or, cela n'est fait que de manière partielle, soit que la PAF ne communique pas l'information aux préfetures, ou alors trop tardivement, soit que la préfecture ne donne pas suite à la demande d'enregistrement. À titre d'illustration, 49 896 consultations du fichier ont été effectuées par les services de la police nationale entre avril 2021 et janvier 2022, dont seulement 21 043 ont donné lieu à une alimentation de la base (42 %). **Si elle est consciente des limites de ce système, en raison notamment des refus importants de prise d'empreintes, la mission d'information considère néanmoins qu'il est indispensable de procéder à une alimentation systématique du SBNA.**

Recommandation n° 23 : Procéder systématiquement à l'enregistrement des empreintes digitales des étrangers interpellés dans la base de données du système biométrique national.

Les difficultés à identifier les personnes en situation irrégulières sont, en outre, aggravées par le phénomène de fraude documentaire. Celle-ci est particulièrement problématique s'agissant de la mise en œuvre des éloignements, dans la mesure où certains États refusent de reconnaître leurs ressortissants en arguant de la falsification ou de la contrefaçon des documents d'identité qui leur sont transmis.

Un dispositif encore perfectible de lutte contre la fraude documentaire

La lutte contre la fraude documentaire représente « un maillon essentiel dans la lutte contre l'immigration irrégulière »¹. Selon les derniers éléments transmis par le ministère de l'intérieur, trois tendances principales se dégageaient en 2020² : une augmentation de 6 % par rapport à 2019 des tentatives d'obtention indues de titres ou de documents, une concentration de la fraude sur les titres de séjour sollicités en qualité de parent de Français et d'étrangers accueillis antérieurement par l'aide sociale à l'enfance et une augmentation nette de la part des actes d'état civils obtenus indûment.

Les documents étrangers les plus concernés par la fraude sont les actes de naissance (875), tandis qu'il s'agit des certificats de reconnaissance de paternité pour les documents français (998). Les modes opératoires privilégiés sont l'obtention indue (41 %), la contrefaçon (38 %) et la falsification (19 %). L'utilisation de documents authentiques appartenant à un tiers est résiduelle.

La lutte contre la fraude documentaire est particulièrement cruciale en matière d'éloignement. Comme l'a indiqué la DCPAF au cours de son audition, **certains consulats refusent fréquemment de reconnaître leurs ressortissants en alléguant du caractère frauduleux des documents qui leur sont transmis.** La République Démocratique du Congo est notamment concernée.

¹ Commission des lois, Avis, Lois de finances pour 2020 : Asile, immigration et intégration, François-Noël Buffet.

² Réponses au questionnaire budgétaire.

Dans ce contexte, les constats dressés par le rapporteur lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 demeurent valables¹. Il importe notamment de renforcer la coopération entre les différents services de la DGEF et la DCPAF intervenant de la lutte contre fraude documentaire. La piste d'un recours plus régulier à l'expertise de l'agence Frontex en matière de détection des documents frauduleux pourrait également être explorée.

2. Poursuivre la montée en charge du dispositif de rétention et cibler davantage son usage

a) Renforcer les capacités d'accueil et utiliser les moyens humains à bon escient

La mission d'information estime que **la seconde priorité réside dans la montée en puissance du système de rétention**, dont l'usage facilite considérablement la mise en œuvre effective des éloignements. Cette montée en charge repose sur **deux piliers : la poursuite du développement capacitaire et un ciblage plus fin de l'utilisation du parc de rétention**.

S'agissant du développement capacitaire, **le programme pluriannuel de construction et de réhabilitation des CRA suit son cours**. Il devrait permettre d'atteindre une capacité totale de rétention de 2 099 places dans l'hexagone d'ici à la fin de l'année 2023, soit une augmentation d'environ 70 % par rapport à l'année 2018. Comme l'ont souligné à l'automne 2021 Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère dans leur avis budgétaire sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2022, il s'agit néanmoins d'un « *ajustement minimum* »². Considérant le nombre toujours plus important de mesures d'éloignement prononcées et le manque persistant de places disponibles dans les centres, **il est impératif que le programme de développement des capacités de rétention prenne une nouvelle dimension**, sauf à se résoudre définitivement au fait que l'intégralité des demandes de placement en rétention ne pourra être satisfaite.

Le renforcement des capacités suppose également un meilleur usage des ressources humaines disponibles. C'était le sens de l'expérimentation de l'externalisation des tâches non régaliennes au sein des CRA. Engagée en 2018 au sein des CRA de Marseille et de Palaiseau, cette externalisation concerne quatre missions et sa généralisation est prévue dans l'hexagone pour le 1^{er} janvier 2023. La DGEF estime que 143 policiers pourront ainsi se recentrer sur leur cœur de métier, soit 6,4 % des effectifs totaux, pour un coût évalué à 1,5 million d'euros.

Les gains potentiels doivent toutefois être appréhendés avec prudence, les premiers retours du terrain étant contrastés. L'avis budgétaire

¹ Avis précité.

² Commission des lois, Avis, Lois de finances pour 2022 : Asile, immigration et intégration, Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère.

précité de Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère fait ainsi état « *d'un premier bilan peu concluant* » et il est souligné dans un contexte où « *les personnels sont polyvalents et effectuent indifféremment la plupart des tâches concernées, [...] le recours à des agents externes pouvait, en réalité, alourdir le fonctionnement du CRA en isolant artificiellement certaines tâches* »¹. Compte tenu du coût non négligeable de cette expérimentation, pour laquelle 6 millions d'euros sont mobilisés pour 2022, la mission considère indispensable de procéder à une évaluation rigoureuse des résultats qu'elle produits dans les premiers CRA avant d'amorcer la phase de généralisation.

Recommandation n° 24 : Procéder à une évaluation rigoureuse des résultats de l'expérimentation de l'externalisation des tâches non régaliennes dans les CRA avant d'amorcer la phase de généralisation et en publier les conclusions.

b) Le besoin d'un usage plus ciblé des capacités de rétention

Face à la saturation des CRA, la mission d'information souligne **la nécessité d'un usage plus ciblé des capacités de rétention, en priorisant le placement des personnes dont les perspectives d'éloignement rapide sont les plus élevées**. Ce ciblage renforcé ne saurait en aucun cas se substituer à l'ouverture de nouvelles places en CRA. **Dans l'attente d'une augmentation des capacités qui ne peut être envisagée qu'à moyen terme, il permettrait toutefois de tirer le meilleur parti du dispositif existant.**

À cet égard, **l'exemple de l'agglomération parisienne pourrait être utilement dupliqué dans les zones où le système de rétention est soumis à de fortes tensions**. Depuis 2018, une cellule de coordination zonale pour le placement en rétention est en effet chargée d'examiner l'ensemble des demandes de placement en rétention formulées sur le territoire francilien, en se fondant sur des critères communs. La préfecture de police de Paris tire un bilan très positif de cette cellule, dont les quatre objectifs principaux seraient globalement satisfaits (simplicité d'accès, rationalisation de l'attribution des places, équité dans l'accès à la rétention et intégration des préfectures et de la police aux frontières). Entre 2018 et 2019, le taux d'éloignement des personnes placées en CRA dans la région francilienne a ainsi progressé de 10 points (46 % contre 56,8 %).

Recommandation n° 25 : Mettre en place des cellules de coordination zonale pour le placement en rétention, sur le modèle de l'Île-de-France, dans les territoires où le dispositif de rétention est soumis à de fortes tensions.

¹ Ibid.

L'optimisation de l'usage des capacités de rétention suppose également de procéder autant que possible à l'éloignement des étrangers détenus visés par une mesure d'éloignement dès la levée d'écrou, sans passage préalable en CRA. Cela suppose **l'établissement de canaux de communication plus performants entre les préfetures et l'administration pénitentiaire**, de manière à ce que l'émission d'une OQTF puisse intervenir suffisamment tôt pour pouvoir procéder à l'éloignement dès la sortie d'incarcération.

Cette coopération est fluide sur certains territoires, à l'instar des Bouches-du-Rhône où un protocole interservices récemment actualisé (janvier 2021) définit les modalités de communication. Il prévoit notamment la transmission de la fiche pénale lors de la mise sous écrou ou en cas de changement de la situation pénale du détenu, de libération anticipée ou de transfert dans un autre établissement. **À l'échelle nationale, le rapport précité du Conseil d'État relevait toutefois le caractère « inégal » de la transmission d'informations entre l'administration pénitentiaire et les préfetures**. Dans ce contexte, la mission d'information estime impératif de systématiser les conventions de partage d'informations entre ces deux acteurs, en se fondant sur le modèle de protocole annexé à la circulaire du 16 août 2019¹.

Recommandation n° 26 : Systématiser la conclusion de conventions de partage d'informations entre les préfetures et l'administration pénitentiaire afin de mieux anticiper la sortie de détention des étrangers visés par une mesure d'éloignement.

3. Mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles pour procéder à des éloignements effectifs

Le troisième axe d'amélioration pour une politique d'éloignement plus effective se situe, aux yeux de la mission d'information, dans la **mobilisation de l'intégralité des moyens juridiques et matériels disponibles**. Du point de vue juridique, il apparaît ainsi essentiel :

- **d'utiliser autant que de besoin les nouvelles possibilités de la rétention administrative** : ainsi que l'a exposé la DCPAF, les bénéfices de l'extension en 2018 de la durée légale de rétention autorisée sont modestes mais réels (voir *supra*). Ce temps supplémentaire augmente les marges de manœuvres de l'administration et des éloignements sont effectivement régulièrement réalisés au-delà de 45 premiers jours, y compris jusqu'à quelques heures avant l'expiration de la durée légale de rétention. De ce fait, **le bilan coût-avantage demeure positif** ;

- **de systématiser l'engagement de poursuites en cas de refus de test PCR** : certains parquets sélectionnent en effet les dossiers où l'action

¹ Circulaire du 16 août 2019 pour l'amélioration de la coordination du suivi des étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, NOR : INTV1919916J.

publique est engagée selon des critères discrétionnaires relatifs, par exemple, à la sensibilité du dossier en termes d'ordre public ou au cumul des refus. A Paris, en pratique, *« c'est seulement à partir de trois refus de test, et autant de programmation de vol, que la judiciarisation est retenue »*. Le nombre de condamnations est certes faible, mais il n'est pas inexistant. En 2021, la préfecture de police de Paris a procédé à 364 interpellations à la suite de refus de test, qui ont conduit à 313 déferrements et 28 incarcérations. En l'absence de modification des protocoles sanitaires de la part des pays de destination, les poursuites engagées sur ce fondement gagneraient donc à être systématisées.

Recommandation n° 27 : En l'absence d'évolution des protocoles sanitaires des États de destination, systématiser l'engagement de poursuites sur le fondement de l'article L. 824-9 du CESEDA à l'encontre des personnes refusant de se soumettre à un test PCR.

S'agissant des moyens matériels d'éloignement, **il est, selon l'opinion de la mission d'information, essentiel d'avoir recours simultanément à l'ensemble des vecteurs disponibles**. Si la France s'appuie sans réserve sur le soutien de l'agence Frontex pour la mise en œuvre d'éloignements par des vols *« charters »*, avec la participation à 74 vols affrétés par l'agence en 2021 pour 1 373 étrangers éloignés, **la DCPAF ne sollicite en revanche pas l'agence pour procéder à des éloignements par des vols réguliers**. L'agence européenne dispose pourtant d'une capacité de soutien non négligeable : au cours de l'année 2020, elle a assisté les États membres pour le retour de 3 981 personnes vers 23 destinations par l'intermédiaire de vols réguliers¹. Une réflexion pourrait être utilement menée sur le sujet.

Le choix de la DCPAF est en effet de privilégier le recours à une agence de voyage externe, dont les modalités de travail sont présentées comme plus souples et efficaces. En particulier, le recours à un partenaire de proximité serait précieux dans un contexte où les changements de dernière minute sont nombreux et où les échanges avec les compagnies aériennes demandent un suivi quotidien. **Si elle est consciente de ces contraintes, la mission estime néanmoins que ces deux schémas organisationnels ne sont pas nécessairement exclusifs**. Aussi, il pourrait être pertinent de recourir, ponctuellement, à l'assistance de l'agence Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux.

Recommandation n° 28 : Explorer la possibilité de recourir, ponctuellement, à l'assistance de l'agence Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux.

¹ Frontex en bref (2020) : <https://frontex.europa.eu/fr/publications/general/2020-en-bref-MAuXSm>.

4. Pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non-coopératifs, la nécessité d'une approche européenne

a) Des marges de manœuvre bilatérales réelles mais limitées

Si les marges de manœuvre nationales sont objectivement réduites en matière de coopération avec les États d'origine, elles ne doivent pas être négligées. L'exemple de la Tunisie, qui a récemment accepté les retours par vol groupés et qui limite ses exigences sanitaires à la production d'un seul certificat médical attestant de l'absence de symptômes de la Covid-19, est à cet égard parlant. Il démontre que **des points de blocage importants peuvent être levés par un dialogue bilatéral renforcé** et souligne la nécessité de maintenir des canaux de communication. Le rapporteur partage ainsi l'opinion de la DCPAF qui estime « *essentiel de maintenir une action diplomatique visant à obtenir des pays du Maghreb en particulier, qui représentent la majorité des retenus, la réalisation du test PCR et la mise en quarantaine dans le pays de destination* »¹. La mise en œuvre à partir de 2017 d'une feuille de route migratoire a également permis d'amorcer une dynamique de coopération avec sept États² en matière de délivrance de laissez-passez. Alors qu'elle figurait à cette date au rang des pays peu coopératifs, la République de Guinée affiche par exemple un taux de délivrance de 92 % en 2021.

Par ailleurs, **des ajustements très concrets des modalités de coopération avec les consulats sont susceptibles de fluidifier le processus.** On peut citer le recours à la visioconférence pour les auditions (avec le Cameroun), le développement d'application d'échanges d'informations (avec le Pakistan *via* le système *Readmission Case Management System*) ou alors l'installation d'attachés de police dédié aux missions d'éloignement au sein des consulats (avec la Côte d'Ivoire). La mise en œuvre de ces dispositifs est conditionnée à la bonne volonté des États de retour. **En revanche, lorsqu'ils peuvent être utilisés, leur plus-value est indéniable et la mission d'information juge indispensable de poursuivre leur déploiement.**

b) La nécessité impérieuse d'une approche européenne

Au-delà de ces leviers d'actions bilatéraux, **la clé pour obtenir une plus grande coopération des États récalcitrants en matière de délivrance de laissez-passer consulaires se situe, selon la mission d'information, à l'échelle européenne.** Par exemple, la politique de restriction de visas décidée par la France à l'encontre des États du Maghreb pourrait voir son efficacité décuplée si elle était partagée par l'ensemble de nos partenaires européens. Elle revêt aujourd'hui une indéniable utilité diplomatique, en ce qu'elle permet d'accentuer la pression sur les États de retour, et le rapporteur estime donc impératif de la poursuivre. En termes opérationnels

¹ Contribution écrite de la DCPAF.

² Maroc, Tunisie, Sénégal, Mali, Guinée, Côte d'Ivoire, Algérie.

en revanche, la liberté de circulation dans l'espace Schengen permet trop facilement de la contourner. Dans ce contexte, **les derniers mois de la présidence française du Conseil de l'Union européenne constituent l'occasion idoine pour promouvoir une réelle politique européenne en matière de restrictions de visas à l'égard des États peu coopératifs en matière migratoire.**

Le « levier visa-réadmission » : un instrument trop peu sollicité

Face au constat d'une coopération déficiente des États tiers en matière de retour, l'Union européenne a modifié en 2019 le code des visas afin de pouvoir utiliser le traitement des visas comme levier dans son dialogue avec ces États. Dans ce cadre, il revient à la Commission européenne de constater l'insuffisance de la coopération d'un pays tiers sur ce sujet et au Conseil d'adopter une décision d'exécution appliquant des mesures restrictives en matière de visas.

Si l'adoption de telles mesures avait été proposée à l'encontre de l'Irak, du Bangladesh et de la Gambie, le processus n'a toutefois été mené à son terme que pour cette dernière. Pour l'année 2022, une liste plus fournie de 10 États, comprenant notamment le Maroc et l'Algérie, a été soumise à l'appréciation de la Commission et est en cours d'examen.

Outre la question des restrictions de visas, **l'hypothèse d'un renforcement de la conditionnalité des aides au développement à la coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière doit être sérieusement envisagée.** Le vecteur naturel serait le nouvel instrument de coopération au développement et de coopération internationale, qui est doté de 79,5 milliards d'euros dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, dont une cible indicative de 10 % réservée au traitement de la gestion et de la gouvernance des migrations et des développements forcés.

Recommandation n° 29 : Dans le cadre des négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile, promouvoir un usage plus important du « levier visa-réadmission » à l'encontre des pays peu coopératifs en matière d'éloignement.

II. LES RETOURS AIDÉS

Présentant un intéressant taux de succès, mobilisant moins de moyens humains et financiers que les retours forcés et offrant aux étrangers des perspectives de réinsertion économique et sociale dans leur pays d'origine, les retours aidés constituent une **alternative indispensable aux éloignements forcés**, et sont ainsi le deuxième pilier de la politique d'éloignement.

A. UNE PROCÉDURE STRUCTURÉE ET EFFICACE

La politique des retours aidés comprend deux volets indépendants : **l'aide au retour volontaire**, d'une part, et **l'aide à la réinsertion**, d'autre part. L'OFII est l'acteur majeur de cette politique publique, et le premier interlocuteur des étrangers souhaitant retourner dans leur pays d'origine.

1. L'aide au retour volontaire

Le public des étrangers éligibles à l'aide au retour volontaire (ARV) est large : il comprend les **ressortissants étrangers présents depuis au moins six mois sur le territoire**¹ qui se trouvent en situation irrégulière², ou bien qui ont été déboutés par l'OFPRA ou la CNDA de leur demande d'asile ou qui ne souhaitent pas poursuivre celle-ci, ou encore qui ont reçu une obligation de quitter le territoire français.

Ne peuvent en revanche bénéficier de l'aide au retour volontaire : les ressortissants étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure d'interdiction judiciaire du territoire français ; les conjoints de Français bénéficiant d'un droit au séjour en France ; les ressortissants étrangers susceptibles de bénéficier du regroupement familial ; les ressortissants étrangers détenteurs d'un titre de séjour dans un autre pays de l'Union européenne.

La procédure d'aide au retour volontaire comprend les six étapes suivantes :

- l'étranger se rend dans le bureau de l'OFII le plus proche de son lieu de résidence³ pour avoir un entretien avec un conseiller, qui peut faire appel à un interprète si besoin ;

- s'il ne dispose pas de passeport, le conseiller peut l'aider à obtenir un document de voyage ;

- **l'OFII prend en charge l'achat du billet d'avion et le transport entre le domicile de l'étranger et l'aéroport ;**

- l'étranger reçoit une convocation de l'OFII pour le départ ;

- le jour du départ, l'étranger se rend seul à l'aéroport où il est accueilli par un agent de l'OFII qui l'accompagne jusqu'à la salle d'embarquement et lui remet un document avec un **code lui permettant de retirer la somme prévue** au titre de l'aide financière, appelée **allocation forfaitaire** ;

¹ L'appréciation de circonstances exceptionnelles pouvant justifier une dérogation à la présence de six mois en France.

² L'aide au retour ne concerne toutefois pas les étrangers en situation irrégulière à Mayotte, et ce même s'ils ont reçu une OQTF.

³ Le réseau territorial de l'OFII s'étend sur toute la France métropolitaine et dans les DOM et comprend 31 directions territoriales.

- une fois arrivé dans son pays, l'étranger retire la somme en une seule fois auprès d'un établissement proposant le service *Quick Cash*[©] de Western Union¹.

Le montant de l'allocation forfaitaire dépend à la fois du pays d'origine et du nombre de personnes composant une même famille quittant la France. Ainsi, le montant est de **300 euros par personne** pour les ressortissants des pays dispensés de visa pour entrer en France (hormis les États membres de l'EEE ainsi qu'Andorre, Monaco, Saint-Marin, la Suisse et le Vatican)² ou du Kosovo, et de **650 euros par personne** pour les ressortissants des autres pays.

À titre exceptionnel, la direction de l'OFII peut accorder, dans le cadre d'opérations ponctuelles d'incitation au retour, une **majoration de cette allocation**, dans la limite de 1 200 euros. En 2020, cette majoration a bénéficié à 466 personnes issues de 35 pays³.

En 2021, **4 678 étrangers** ont bénéficié de l'aide au retour volontaire, pour un montant total d'allocations forfaitaires versées de plus de **2,99 millions d'euros**, soit une augmentation respective de 3,51 % et de 3,6 % par rapport à 2020. Cette légère hausse succède à la forte baisse observée entre 2019 et 2020, marquée par la diminution de 52 % du montant d'aides financières versées et de 49 % du nombre de bénéficiaires, due principalement à l'arrêt du trafic aérien dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

En 2021, les cinq premières nationalités bénéficiaires de l'aide au retour étaient les **Géorgiens** (11,8 %), les **Albanais** (10 %), les **Chinois** (8 %), les **Serbes** (6 %) et les **Algériens** (4,4 %)⁴. Les pays d'origine dit « sûrs » qui sont voisins de l'Union européenne et dont les ressortissants titulaires de passeports biométriques sont dispensés de visas représentent 37 % des bénéficiaires de l'aide au retour volontaire.

Nombre de retours volontaires par type de pays

¹ À l'agence Western Union, le bénéficiaire complète un formulaire ; après avoir vérifié les informations de la transaction et la pièce d'identité du bénéficiaire, l'agent bancaire lui verse le pécule. Enfin, le bénéficiaire signe un reçu. La liste des agences par pays est mise à jour mensuellement par Western Union et transmise à l'OFII.

² Soit les États tiers suivants : l'Albanie, l'Argentine, l'Australie, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, Brunei, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée du Sud, le Costa Rica, la Dominique, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Géorgie, le Guatemala, le Honduras, Israël, le Japon, la Macédoine du Nord, la Malaisie, le Mexique, la Moldavie, le Monténégro, le Nicaragua, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, le Pérou, Salvador, la Serbie, les Seychelles, Singapour, Taïwan, le Timor oriental, l'Uruguay, le Vanuatu, le Venezuela.

³ Les pays dont étaient principalement originaires ces bénéficiaires étaient le Pakistan (25,8 %), l'Irak (22,0 %), et l'Afghanistan (20,8 %). L'Île-de-France totalisait 44,2 % des familles ayant bénéficié d'une aide majorée, suivie des Hauts-de-France avec 38,2 %.

⁴ En 2020, les cinq premiers pays concernés par l'aide au retour volontaire étaient la Géorgie (24,9 %), l'Albanie (24,4 %), la Serbie (5,6%), la Macédoine (5,0%), et le Pakistan (3,1%).

	2017	2018	2019	2020	2021
Total de bénéficiaires de l'ARV	7 114	10 678	8 781	4 519	4 678
<i>Dont pays dispensés de visas</i>	3 074	5 948	5 774	3 126	2 072
<i>Dont pays de l'UE</i>	90	32	5	-	1
<i>Dont pays soumis à visa</i>	3 950	4 698	3 002	1 393	2 605

Source : OFII

Montants versés au titre de l'aide financière de retour volontaire (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021
Allocation forfaitaire retour volontaire	4 448 080	9 587 006	4 484 436	2 205 443	2 995 350
Moyenne par bénéficiaire¹	633,27	900,53	510,99	488,04	640,44

Source : commission des lois à partir d'éléments transmis par l'OFII

2. L'aide à la réinsertion

En complément de l'aide au retour volontaire ou indépendamment de celle-ci, et dans la mesure où le pays est couvert par un programme de l'OFII, une aide à la réinsertion peut être proposée à certains ressortissants étrangers afin de favoriser leur réinstallation durable dans leur pays.

D'avantage sélective que l'aide au retour, l'aide à la réinsertion est ainsi ouverte :

- aux ressortissants étrangers en situation irrégulière rentrant dans leur pays avec une aide au retour de l'OFII² ;

- aux ressortissants étrangers en situation irrégulière ayant un **projet approuvé par le comité de sélection de l'OFII** dans leur pays d'origine³ ;

- aux étudiants, jeunes professionnels ou volontaires en service civique dans le cadre de leur mission à l'international, dont le titre de séjour expire dans un délai maximal de trois mois.

L'accompagnement à la réinsertion porte sur trois niveaux différents : **la réinsertion sociale ; l'emploi et la formation professionnelle ; la création d'entreprise**. Dans tous les cas, **l'aide est versée une fois sur place**.

¹ Pour rappel, les ressortissants de l'Espace économique européen ne sont pas éligibles à l'allocation forfaitaire pour le retour volontaire.

² Les personnes retenues en centre de rétention administrative ayant bénéficié d'une aide au retour (voir plus bas) ne sont toutefois pas éligibles à l'aide à la réinsertion.

³ Les vingt-huit pays suivants ont conclu un accord ou une convention de partenariat avec l'OFII : Arménie, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo Brazzaville, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Mali, Maroc, Maurice, Sénégal, Togo, Tunisie, Kosovo, Afghanistan, Bangladesh, Éthiopie, Inde, Irak, Népal, Nigeria, Pakistan, Russie, Somalie.

Dans le premier niveau, l'OFII aide le demandeur ainsi que sa famille à se réinstaller une fois rentrés dans leur pays d'origine ; peuvent ainsi être **pris en charge, pendant six mois, le paiement du loyer, l'achat de mobilier et d'électroménager, les frais médicaux ou encore la scolarisation des enfants**. Dans certains cas¹, l'étranger peut également bénéficier d'une assistance à l'aéroport, d'un soutien juridictionnel ou encore d'un suivi psychologique.

Par ailleurs, l'OFII peut aider l'étranger dans sa recherche d'emploi, voire lui **financer en partie sa formation professionnelle ou verser une aide financière à son employeur pendant un an**.

Enfin, l'OFII peut accompagner l'étranger qui souhaite **créer une entreprise** à son retour dans son pays en lui offrant une formation en lien avec son projet ainsi qu'une aide financière au démarrage de l'activité ; le projet de création doit avoir au préalable été validé par le comité de sélection.

Relativement stable depuis 2019, le nombre de bénéficiaires de l'aide à la réinsertion et les montants versés à ce titre semble n'avoir été que légèrement affecté par les conséquences de la crise sanitaire de 2020.

Nombre de bénéficiaires de l'aide à la réinsertion et montants versés

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de bénéficiaires	1 799	2 521	1 316	1 206	1 321
Aides à la réinsertion et frais de prestataires (en €)	2 341 250	3 824 681	3 700 378	2 607 908	3 143 987
Moyenne par bénéficiaire (en €)	1 301	1 517	2 812	2 162	2 380

Source : commission des lois à partir d'éléments transmis par l'OFII

B. DES INNOVATIONS RÉCENTES FAVORISANT LE RETOUR AIDÉ, EN DÉPIT DE DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES

Si la France pouvait sembler accuser un certain retard dans la promotion de la politique d'aide au retour, la mise en place au début de l'année 2018 **d'un site spécifique d'information sur le retour volontaire**² accessible en dix-huit langues, coïncide avec l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions en la matière, destinées à améliorer cette politique et à en élargir le public de bénéficiaires.

¹ Notamment pour les ressortissants d'Afghanistan ou d'Irak.

² Retourvolontaire.fr

1. Un dispositif innovant : le dispositif de préparation au retour

En avril 2015 a ouvert à Vitry-sur-Orne, en Moselle, le premier **centre de préparation d'aide au retour (CPAR)**, dont la **circulaire interministérielle du 22 juillet 2015**¹ a posé les bases d'une généralisation dans d'autres régions. Ce dispositif repose, d'une part, sur « *un hébergement meublé en structure collective par un opérateur, pris en charge par l'État* », et, d'autre part, sur « *un accompagnement personnalisé* », assuré par l'OFII, qui identifie les candidats, recherche « *les conditions de l'adhésion des intéressés dans le cadre d'une pédagogie active* »², et gère le suivi administratif de préparation au retour, ainsi que par **un opérateur social**, lié à l'État par une convention, qui assure l'accompagnement social, sanitaire et logistique des résidents grâce à la présence de travailleurs sociaux dans les locaux.

Pendant la durée de leur hébergement, une **allocation de subsistance** journalière est versée aux résidents, qui sont par ailleurs soumis à une **mesure d'assignation à résidence**.

Ainsi, le dispositif de préparation au retour s'adresse prioritairement aux étrangers en situation irrégulière et faisant l'objet d'une OQTF, ainsi qu'aux déboutés du droit d'asile, dans le double objectif de « *développer des alternatives à la rétention pour l'éloignement des ressortissants de pays tiers d'une part, [et] fluidifier le parcours des demandeurs d'asile d'autre part* »³.

Le financement de ce dispositif est assuré par le ministère de l'intérieur⁴, dans le cadre d'une convention conclue avec l'OFII et la direction générale des étrangers en France au niveau national, et déclinée au niveau territorial par le préfet. Il peut être couvert à 75 % par le fonds européen asile, migration et intégration (FAMI)⁵.

La généralisation de ces centres sur l'ensemble du territoire national a été rapide⁶ ; en 2020, on compte dix-sept centres de préparation, offrant une capacité d'accueil de 1 051 places. En 2021, dans le cadre du plan de relance, ont été créés dix-sept autres centres⁷ représentant 1 100 places

¹Circulaire interministérielle n°INTK1517235J relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit ».

² Voir annexe n°7 de la circulaire précitée.

³ La rétention et les alternatives à la rétention dans les procédures de protection internationale et de retour, *Étude du point de contact français du réseau européen des migrations*, avril 2021.

⁴ Sur les crédits du programme 303.

⁵ Ce fonds intervenant à n+1 voire à n+2, tandis que les frais sont avancés par l'État et l'opérateur.

⁶ Entre 2016 et 2020 ont été créés seize centres (dans Aisne, Bouches-du-Rhône, Hauts-de-France, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Côte-d'Or, Doubs, Haute-Garonne, Gironde, Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire, et Rhône, ainsi qu'à Paris, en Seine-et-Marne, dans l'Essonne et les Hauts-de-Seine).

⁷ Dans les départements suivants : Alpes-Maritimes, Calvados, Haute-Garonne, Loiret, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Oise, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Somme, Vienne, Haute-Vienne, Isère, Puy-de-Dôme, Rhône, Vosges et Marne

supplémentaires, portant ainsi la **capacité d'accueil au niveau national à 2 151 places**. Il n'est pas prévu d'ouvrir de nouvelles places en 2022.

Une fois arrivé dans le CPAR, l'individu qui a le souhait de rentrer dans son pays d'origine est accompagné dans l'accomplissement de toutes les démarches administratives : vérification de son titre d'identité ou rectification d'acte d'état civil le cas échéant ; achat d'un titre de voyage ; réinsertion dans le pays d'origine voire élaboration d'un projet professionnel dans les pays disposant d'une antenne de l'OFII. A la date prévue du départ, l'individu concerné se rend seul du centre à l'aéroport, où il est accueilli par un agent de l'OFII, conformément à la procédure d'aide au retour volontaire décrite ci-dessus. Une fois rentré dans son pays, l'individu a trois mois pour se présenter à la représentation locale de l'OFII.

La direction du CPAR de Maine-et-Loire¹, où s'est rendue la mission d'information, a indiqué qu'il s'écoulait en moyenne **deux mois entre l'arrivée d'un étranger inscrit dans le dispositif de préparation au retour et son départ du centre** ; la durée du séjour peut tomber à un mois lorsque l'individu détient déjà une pièce d'identité, ou au contraire s'étendre jusqu'à trois mois dans les situations les plus complexes².

Par ailleurs, si le but premier de ces centres est bien d'offrir un hébergement transitoire et un accompagnement personnalisé aux étrangers en situation irrégulière qui ont adhéré à un programme de retour volontaire vers leur pays d'origine, ils sont également susceptibles d'accueillir des étrangers se trouvant dans d'autres situations³. Aussi le nombre d'étrangers qui mènent jusqu'à son terme la procédure d'aide au retour volontaire représente-t-il un peu plus du tiers du nombre total d'étrangers présents dans les CPAR.

*Taux d'étrangers retournés dans leur pays dans le cadre du DPAR
par rapport à l'ensemble des étrangers accueillis*

	Nombre d'étrangers retournés dans leur pays	Total d'étrangers accueillis	En %
2019	1 370	3 780	36%
2020 ⁴	2 690	7 652	35%

Source : OFII

Dès lors, la formulation d'une demande d'aide au retour volontaire peut, dans les faits, précéder le placement dans un CPAR, conformément à la

¹ Situé à La Pommeraye, commune déléguée de Mauges-sur-Loire (Maine-et-Loire), ce CPAR est compétent pour les cinq départements de la région Pays-de-la-Loire.

² Lorsque l'individu n'a pas de document d'identité, qu'il a des enfants nés en France et/ou qu'il a des problèmes de santé.

³ Le CPAR de Maine-et-Loire accueille ainsi, depuis mars 2022, entre une quarantaine et une soixantaine de réfugiés ukrainiens, ainsi que 15 étrangers au titre du DPAR.

⁴ L'OFII a indiqué à la mission d'information ne pas disposer des chiffres pour 2021.

logique première du dispositif, ou bien en découler, **lorsque les étrangers hébergés en CPAR sont ensuite préparés pour déposer une demande d'aide au retour volontaire.**

Au total, le dispositif de préparation d'aide au retour semble monter progressivement en charge, avec une multiplication par deux, entre 2019 et 2020, du nombre des retours effectifs dans ce cadre. Si cette dynamique a été ensuite freinée par les conséquences de la crise sanitaire, elle devrait être relancée par l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions, d'envergure nationale et européenne.

2. Deux dispositions issues de la loi du 10 septembre 2018 : l'aide au retour en centre de rétention administrative et l'aide au retour dans les pays de transit

a) L'aide au retour en centre de rétention administrative

L'article 25 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile garanti et une intégration réussie a modifié l'article L. 512-5 du CESEDA afin de **permettre à l'étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et placé en rétention de solliciter l'aide au retour.** Les modalités d'information et de soutien en vue du départ volontaire dont bénéficient les étrangers placés ou maintenus en centre de rétention administrative sont en outre précisées par l'article R. 744-19 du même code, créé par le décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020.

Cette disposition, **mise en œuvre par l'OFII depuis le 15 juillet 2019**, permet ainsi au retenu qui en fait la demande¹ de bénéficier, au retour dans le pays d'origine, du pécule versé au titre de l'aide au retour.

À noter que, pour ne pas contrecarrer l'efficacité des procédures d'éloignement forcé, les instructions de l'OFII réservent cette aide aux seuls ressortissants de pays soumis à visa.

Par ailleurs, afin d'éviter tout d'effet d'aubaine, le retenu qui souhaite bénéficier d'une aide au retour doit en **formuler la demande dans les dix jours suivant son placement en centre de rétention** ; une demande tardive ne peut en aucun cas repousser la date de l'éloignement.

Enfin, sur proposition du chef du centre de rétention administrative et en accord avec l'OFII, des **dérogations** peuvent intervenir afin d'élargir le bénéfice de l'aide au retour aux retenus dont l'éloignement est difficile.

119 retenus en 2019, 83 en 2020 et 77 en 2021 ont bénéficié de l'aide au retour.

¹ Et sous réserve de l'accord du directeur de l'OFII territorialement compétent qui apprécie le bien-fondé du versement de l'aide.

Nombre d'aides au retour accordées par centre de rétention en 2020

Auvare	5
Bordeaux	1
Coquelles	11
Cornebarieu	15
Lesquin	5
Lyon	4
Mesnil-Amelot	4
Metz Queuleu	8
Nîmes	6
Oissel	6
Palaiseau	1
Perpignan	2
Plaisir	3
Rennes	3
Sète	1
Vincennes	8

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2022

Répartition des aides au retour accordées en CRA par nationalité

Algérie	39
Centrafrique	1
Chine	1
Côte d'Ivoire	1
Égypte	3
Guinée	1
Guinée Bissao	1
Kosovo	2
Madagascar	1
Maroc	5
Rép. dominicaine	1
Russie	1
Sénégal	3
Tunisie	19
Turquie	1
Viêt Nam	3

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2022

b) L'aide au retour dans les pays de transit

L'article 47 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie **autorise¹ l'OFII à participer, depuis les pays de transit, au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine**, et ce notamment afin de diminuer la pression migratoire qui s'exerce aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Dans ce cadre, l'OFII a mis en place en 2020 deux dispositifs visant à faciliter le retour et la réinsertion dans leur pays des **ressortissants**

¹ Par la modification de l'article L.5223-1 du code du travail.

subsahariens présents au Maroc et en Tunisie. Les candidats bénéficient de la prise en charge de leur billet d'avion ainsi que d'une aide financière.

3. Une coopération récente avec l'agence Frontex

À l'été 2020, afin de pallier la fermeture des liaisons aériennes commerciales, la France a lancé une collaboration étroite avec Frontex en matière de retour volontaire, qui a permis depuis **d'affréter six vols financés par Frontex** et de **renvoyer 541 étrangers bénéficiaires de l'aide au retour**¹.

La collaboration avec Frontex permet en outre à l'OFII de **bénéficier de places à bord de vols commerciaux** qu'il n'aurait pu obtenir sinon².

Enfin, depuis septembre 2021, l'OFII compte parmi ses effectifs un « expert en retours »³, rémunéré par Frontex, qui accueille les étrangers concernés à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et les accompagne jusqu'à l'embarquement.

Cette coopération très forte entre l'OFII et Frontex, sans équivalent dans les autres pays de l'Union européenne, devrait encore s'approfondir à compter du second semestre 2022, Frontex ayant accepté l'offre de service de l'OFII d'assurer dans quatorze pays couverts par ses représentations à l'étranger la réinsertion pour le compte des pays européens intéressés.

L'adaptation face aux difficultés posées par la crise sanitaire

La crise sanitaire a considérablement compliqué l'effectivité de la politique de retours volontaires en raison non seulement de **l'annulation de nombreux vols par les compagnies aériennes**, mais également des difficultés liées au transport des candidats au départ volontaire, ceux-ci ne disposant pas de passe sanitaire ni de passe vaccinal et devant se soumettre aux **contraintes imposées par les pays de retour** (à savoir, observer à l'arrivée une période d'isolement et/ou effectuer un test PCR, à la charge de l'intéressé).

Pour remédier à ces difficultés, l'OFII a favorisé la mise en place de conventions avec des laboratoires de biologie médicale permettant la transmission des résultats des tests PCR dans la journée, ainsi que la délivrance d'ordonnances afin que les tests PCR soient pris en charge par l'assurance maladie.

¹ Répartis comme suit : deux vols vers l'Albanie comportant 209 ressortissants ; trois vols pour la Géorgie comprenant 318 ressortissants ; un vol conjoint avec l'Allemagne pour l'Irak (14 ressortissants).

² Grâce à la capacité de négociation directe de Frontex avec certaines compagnies aériennes.

³ Dit « return specialist ».

C. PROPOSITIONS POUR RENDRE LE DISPOSITIF DES RETOURS AIDÉS PLUS INCITATIF ET PLUS EFFICACE

Dans le cadre de son nouveau **contrat d'objectifs et de performance pour la période 2021-2023**, l'OFII s'est engagé à poursuivre le développement du retour volontaire en privilégiant les publics pour lesquels l'éloignement forcé est particulièrement difficile ainsi que les étrangers hébergés dans le dispositif national d'accueil ou placés en rétention.

Au-delà de ces orientations générales, un certain nombre de mesures semblent à même de rendre le dispositif des retours aidés plus incitatif, et la politique d'éloignement volontaire, plus complète et efficace.

1. Renforcer l'incitation faite aux déboutés du droit d'asile à déposer une demande d'aide au retour volontaire

Dès l'enregistrement de sa demande d'asile, l'étranger peut en principe bénéficier d'un hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou dans une autre structure similaire ; il en bénéficie pendant tout la durée d'examen de sa demande d'asile, y compris pendant la période de recours devant la CNDA ou jusqu'à son transfert vers un autre pays européen. Si l'asile est refusé au demandeur, il doit quitter le lieu dans un délai d'un mois.

L'article R. 552-13 du CESEDA prévoit en outre que **le débouté du droit d'asile** est informé par le gestionnaire de l'hébergement qu'il peut, dans le délai de quinze jours à compter de la fin de sa prise en charge, **saisir l'OFII en vue d'obtenir une aide au retour et éventuellement une aide à la réinsertion dans son pays d'origine**. S'il présente une telle demande, l'intéressé peut, à titre exceptionnel, être maintenu dans un lieu d'hébergement pour une durée maximale d'un mois à compter de la décision de l'office.

Afin d'inciter plus fortement les demandeurs d'asile qui ont été déboutés à s'inscrire dans le dispositif de l'aide au retour volontaire, le directeur général de l'OFII a proposé lors de son audition, de **doubler l'allocation forfaitaire de base**. Ainsi, le débouté de l'asile qui déposerait une demande d'aide au retour volontaire **au plus tard trente jours suivant la notification de la décision négative de l'OFPRA** (ou, le cas échéant, de la CNDA) percevrait un total de **600 euros** s'il s'agit d'un ressortissant de pays tiers dispensé de visa (au lieu de 300 euros) et **1 300 euros** s'il s'agit d'un ressortissant de pays tiers soumis à visa (au lieu de 650 euros). En outre, le bénéfice de la réinsertion serait supprimé pour les ressortissants de pays dispensés de visa qui déposeraient leur demande d'aide au retour volontaire au-delà des trente jours suivant la notification de la décision négative de l'OFPRA.

2. Moduler le montant des aides au retour en fonction des pays

Actuellement, le montant de l'allocation forfaitaire versé au ressortissant étranger qui se déclare volontaire pour le retour dépend uniquement de l'exigence ou non d'un visa pour rentrer dans l'Union européenne depuis son pays d'origine. Or, les **disparités dans le coût de la vie** peuvent être importantes au sein des deux grands groupes d'États tiers ainsi constitués, si bien que le montant de l'allocation forfaitaire n'a pas la même valeur selon les pays.

C'est pourquoi, afin d'emporter plus systématiquement l'adhésion des candidats au départ volontaire, il pourrait être envisagé, comme suggéré par l'OFII lors de son audition, de moduler le montant de l'aide financière en fonction des pays, afin de **s'aligner le plus possible sur le coût de la vie sur place**.

Recommandation n° 30 : Moduler, au-delà de la distinction entre pays tiers dispensé ou soumis à visa, le montant de l'allocation forfaitaire en fonction du coût de la vie dans chaque pays.

3. Généraliser l'expérimentation de l'aide au retour volontaire médicalisé vers d'autres pays que la Géorgie

Certains pays sont caractérisés par un nombre élevé de ressortissants émigrant en France pour des raisons médicales. En 2021, **4,3 % des demandeurs du titre de séjour « étranger malade » étaient de nationalité géorgienne** ; seulement 44 % des demandes ont reçu un avis favorable. Afin de permettre aux candidats déboutés de retourner volontairement vers leur pays, l'OFII soutient le **dispositif expérimental d'aide au retour volontaire médicalisé vers le Géorgie**, mis en place par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)¹ depuis le **1^{er} avril 2021 jusqu'au 30 septembre 2022**.

Ce partenariat vise le retour et la réinsertion de ressortissants géorgiens² éligibles au programme d'aide au retour volontaire de l'OFII et dont l'état de santé nécessite une **prise en charge médicale accessible en Géorgie, pendant le trajet et/ou après le retour en Géorgie**. Il leur permet de bénéficier d'une prise en charge de leurs frais de santé après le départ, dans la limite d'un plafond, et d'un accompagnement médical si nécessaire, en France, pendant le vol et à l'arrivée en Géorgie.

¹ Qui est chargée de l'évaluation médicale précédant le départ, de l'examen d'aptitude à voyager ainsi que de l'organisation du retour.

² Y compris les membres de leur famille.

En outre, le bénéficiaire est également éligible au programme de réinsertion par l'emploi ou la création d'entreprise mis en œuvre par l'OFII en Géorgie.

Sous réserve du bilan de cette expérimentation qui sera fait à son terme, la question de sa **pérennisation** voire de son **extension** à d'autres ressortissants étrangers mérite d'être posée. En effet, d'autres pays que la Géorgie offrent un nombre de demandes de titres de séjour « étranger malade » élevé pour un taux de succès limité¹, si bien que leurs ressortissants pourraient être également intéressés par une aide au retour volontaire médicalisé.

Recommandation n° 31 : Sous réserve du bilan qui sera tiré au terme de son expérimentation, prolonger et étendre à d'autres pays le dispositif d'aide au retour volontaire médicalisé en cours d'expérimentation avec la Géorgie.

4. Accompagner la montée en puissance du dispositif d'aide au retour par des moyens humains correspondants

Si le nombre de centres de préparation d'aide au retour ainsi que le nombre de places ouvertes semblent à présent stabilisés, la montée en charge du dispositif d'aide au retour, depuis 2016, s'est effectuée à moyens humains constants en ce qui concerne les directions territoriales de l'OFII, dont les effectifs sont restés les mêmes en dépit de la création des CPAR².

Or, l'identification des candidats à l'aide au retour et leur accompagnement seraient incontestablement plus aisés et efficaces si les directions territoriales de l'OFII dans les régions comportant un CPAR bénéficiaient au moins d'un équivalent temps plein supplémentaire, ainsi que l'ont suggéré les représentants de la préfecture du Maine-et-Loire rencontrés par la mission d'information.

Recommandation n° 32 : Doter les directions territoriales de l'OFII d'un ETP supplémentaire, afin de permettre une mise en œuvre plus efficace du dispositif d'aide au retour volontaire.

¹ L'Algérie est le premier pays en nombre de dossiers déposés en 2021 (pour un taux d'avis favorables de 41%) ; la République démocratique du Congo et la République de Guinée sont les 3^e et 4^e pays (pour des taux d'avis favorables de 66% et 62% respectivement).

² Ainsi, l'ouverture du CPAR de Maine-et-Loire en 2019 ne s'est pas accompagnée de l'augmentation des moyens humains mis à la disposition de la direction territoriale de l'OFII de la région Pays de la Loire, qui continue de compter 2 ETP.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 10 MAI 2022

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, l'ordre du jour de notre réunion de cet après-midi appelle l'examen du rapport d'information sur la question migratoire et celui du rapport d'information sur la reconnaissance faciale. Je vous communiquerai ensuite le bilan annuel de l'application des lois.

Étant rapporteur sur le premier rapport, je laisse la présidence à Mme Di Folco.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous allons examiner le rapport d'information sur la question migratoire, dont le rapporteur est François-Noël Buffet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre mission a mené un travail important.

Je veux d'abord rappeler le contexte : notre pays, comme la plupart de nos voisins européens, est soumis depuis plusieurs années à une pression migratoire forte, continue et croissante, ponctuellement renforcée par l'arrivée d'exilés fuyant la guerre en Syrie, en Afghanistan ou, plus récemment, en Ukraine.

Face à ce constat bien connu, nous avons souhaité dresser un bilan de l'efficacité des dispositifs mis en place au cours de ces dernières années pour répondre à ce défi. C'est ce qui nous a conduits à former au sein de la commission une mission d'information, avec pour membres André Reichardt, Jean-Yves Leconte, Nathalie Goulet, Thani Mohamed Soilihi, Éliane Assassi, Maryse Carrère, Dany Wattebled et Guy Benarroche.

Cette mission d'information vise également à préparer la réunion interparlementaire sur les défis migratoires, qui se tiendra lundi au Sénat dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Il s'agira, d'une part, de dresser un bilan de la gestion de la crise migratoire de 2015 dans le contexte de la guerre en Ukraine et, d'autre part, d'étudier les leviers à notre disposition pour une meilleure maîtrise des frontières extérieures de l'Union européenne.

Je veux ensuite évoquer la philosophie de nos travaux. Notre réflexion a été guidée par la conviction que, parmi les étrangers qui entrent en France, de façon régulière ou irrégulière, certains ont vocation à y rester et à bénéficier pour cela d'un titre de séjour ; les autres doivent, en revanche, être reconduits dans leur pays. Dans les deux cas, il est impératif qu'il soit statué sur leur situation le plus rapidement possible : soit, pour les

personnes entrant dans la première catégorie, afin de leur permettre de s'engager sans tarder dans un parcours d'intégration ; soit, pour les personnes relevant de la seconde, pour éviter qu'elles ne restent indûment sur le territoire et que ne se cristallisent des situations qui rendent la perspective de leur éloignement de plus en plus faible au fil du temps.

J'en viens au périmètre de la mission d'information : dans cet état d'esprit, celle-ci s'est attachée à examiner si les moyens humains, juridiques et opérationnels dont notre pays s'est doté lui permettaient de répondre de façon efficace à cette ambition. Notre démarche repose donc sur une analyse de la politique migratoire en tant que politique publique. Il s'agit, si j'ose dire, d'évaluer le fonctionnement de la « machine administrative ».

Compte tenu de l'ampleur de la tâche, nous avons concentré nos observations sur les quatre points les plus saillants identifiés au cours de nos travaux : les procédures de dépôt et d'instruction des demandes de titre de séjour ; le contentieux des étrangers ; l'examen des demandes d'asile ; la politique de retours, contraints comme aidés.

Dans le souci de ne pas nous « éparpiller », nous n'avons en revanche pas abordé dans le rapport les problématiques relatives à l'intégration des étrangers ou à la situation spécifique de nos territoires d'outre-mer. Ces sujets mériteraient qu'on leur consacre des rapports dédiés. De même, la mission a fait le choix de ne pas aborder les conséquences du conflit ukrainien. Si ce sujet a bien entendu été évoqué lors des auditions, notamment lors de notre déplacement à Varsovie, il nous a néanmoins paru délicat d'en tirer des enseignements avec aussi peu de recul.

La mission d'information a procédé à l'audition de 37 personnes et s'est rendue à Varsovie, à la préfecture de Maine-et-Loire, qui mène actuellement une expérimentation en matière d'instruction de titres de séjour, ainsi qu'au tribunal administratif de Montreuil.

Pour résumer nos travaux en quelques mots, la mission d'information dresse un triple constat. Premièrement, le droit des étrangers est devenu illisible et incompréhensible, sous l'effet de l'empilement de réformes successives. Deuxièmement, les procédures sont inefficaces. Troisièmement, les services de l'État manquent de moyens pour les mettre en œuvre. Cette complexité ne nuit pas uniquement à l'exercice de leurs droits par les étrangers : elle est également et avant tout une source de difficultés quotidiennes pour les agents de l'État, qui souffrent d'un profond sentiment de perte de sens de leur métier – c'est probablement le constat le plus flagrant que nous ayons fait. C'est notamment le cas lorsqu'un étranger, éloigné du territoire national au terme d'une procédure lourde et longue de plusieurs semaines, y revient quelques jours à peine après son départ...

Pour y remédier, la mission d'information formule 32 propositions destinées, à droit constant ou presque, à rendre son sens, sa cohérence et sa lisibilité à la politique publique de l'immigration.

Le premier axe de nos travaux se focalise sur les procédures de dépôt et d'instruction des demandes de titre de séjour.

Pour ce qui est des statistiques générales, hormis une interruption temporaire due à la crise sanitaire, le nombre de primo-délivrances est à la hausse sur la période récente. Il était d'un peu plus de 270 000 en 2021. Or les conditions d'accueil et de délivrance des titres de séjour se sont dégradées ces dernières années, comme en attestaient, jusqu'en 2020, les longues files d'attente se formant à l'extérieur des préfectures dès le petit matin, pour ne pas dire la nuit... La mise en place de modules de prise de rendez-vous en ligne a fait disparaître ces files d'attente, mais cela n'a pas résolu le problème chronique de l'insuffisance des créneaux disponibles.

Ces difficultés pour obtenir un rendez-vous ont de lourdes répercussions contentieuses, ce qui était assez inattendu. Elles se sont matérialisées par le développement d'un nouveau contentieux, par lequel les demandeurs de titre qui ne peuvent obtenir un rendez-vous saisissent le juge administratif d'un référé dit « mesures utiles » afin que celui-ci ordonne à l'administration de leur en délivrer un. Le taux de succès de ces procédures est évidemment très élevé, mais ce contentieux alimente un profond désarroi chez les magistrats administratifs, qui, selon leurs propres mots, « assurent désormais un rôle de secrétariat de préfecture, chargé de gérer les plannings de rendez-vous ». Ce système entretient même ses propres défaillances, puisque des préfectures réservent désormais des créneaux de rendez-vous pour exécuter ces référés et, ce faisant, aggravent la pénurie de rendez-vous disponibles.

Pour mettre fin à cette situation ubuesque, nous préconisons de fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous et, surtout, de définir comme corollaire l'impossibilité de déposer un référé « mesures utiles » avant la forclusion du délai.

Les pratiques d'instruction pourraient également être optimisées. Dans un rapport remis au Premier ministre en mars 2020, le Conseil d'État relève qu'il est fréquent que certains étrangers présentent plusieurs demandes de titre de séjour d'affilée sur différents fondements, nourrissant d'autant le contentieux en cas de réponses successives défavorables. Certains cabinets d'avocats en ont même fait une véritable stratégie, comme nous l'a dit la préfecture du Maine-et-Loire.

Pour y répondre, le Conseil d'État recommande la mise en place d'une instruction dite « à 360° », où seraient examinés dès la première demande l'ensemble des motifs qui pourraient fonder la délivrance d'un titre de séjour. En contrepartie, la recevabilité des nouvelles demandes serait subordonnée à la présence d'éléments nouveaux. La mission fait sienne cette recommandation, qui suscite un véritable intérêt chez la plupart des personnes entendues. Il nous faut toutefois être lucides : un tel dispositif suppose un changement important des pratiques dans les préfectures. C'est

pour cela que nous préconisons de l'expérimenter dans un premier temps dans les conditions prévues par l'article 37-1 de la Constitution. Par souci de pragmatisme, cette expérimentation serait également réservée aux cas où la demande initiale a peu de chances d'aboutir.

À l'heure actuelle, une seule expérimentation est en cours, à la préfecture du Maine-et-Loire, mais la préfecture nous a indiqué qu'elle n'était pas réellement concluante, faute de porter sur un périmètre suffisamment large de titres et du fait de l'absence de base légale appropriée. En réalité, le système est très intéressant, à condition qu'on l'ajuste.

Vient enfin la question de la modernisation des outils de traitement des demandes de séjour. Vous le savez, le ministère de l'intérieur a lancé un projet intitulé « Administration numérique pour les étrangers en France » (ANEF). Il vise à dématérialiser à 100 % toutes les démarches concernant le séjour des étrangers d'ici à la fin de l'année 2022. La mission voit dans cette dématérialisation un levier incontournable pour résoudre les difficultés d'accès au guichet et optimiser les modalités d'instruction des demandes de titre de séjour.

Toutefois, l'ANEF présente d'indéniables fragilités, notamment par sa construction « en silo », qui ne permet pas de prendre en compte les situations atypiques, comme par exemple les demandes d'admission exceptionnelle au séjour.

Pour les surmonter, la mission propose d'organiser la dématérialisation autour de trois principes cardinaux : l'accompagnement, en généralisant les points d'accès au numérique dans l'ensemble des préfectures ; l'adaptabilité, en mettant en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques ; l'alternative, en préservant d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée *via* l'ANEF n'a pas pu aboutir. La question de l'accès au numérique et de la fiabilité du dispositif est véritablement posée. Il faut, si j'ose dire, une « porte de sortie » lorsqu'une démarche n'a pas pu aboutir par le canal numérique.

Le deuxième axe du rapport a trait au contentieux des étrangers. Les décisions prises par l'administration en matière de droit à l'entrée et au séjour des étrangers donnent lieu à un contentieux croissant, massif et protéiforme, qui sature les juridictions administratives et les met en difficulté pour respecter les délais fixés par la loi. Avec plus de 100 000 requêtes introduites en 2021, ce contentieux représente aujourd'hui plus de 40 % de l'activité des tribunaux administratifs.

Signe d'un système qui a perdu de son sens, certaines de ces requêtes sont le résultat non pas d'un litige avec l'administration, mais de l'incapacité de celle-ci à traiter les demandes dont elle est saisie dans des délais raisonnables : outre les référés « mesures utiles » déjà évoqués, on peut citer les recours contre des décisions implicites de rejet, formés lorsque

l'administration n'a pas pu examiner une demande de titre dont elle était saisie dans un délai de quatre mois.

Pour juger ces affaires, les juridictions administratives doivent, en outre, mettre en œuvre un droit procédural excessivement complexe, faisant intervenir, selon la nature de la décision attaquée et la situation de l'intéressé, des délais de recours, des délais de jugement et des modalités d'organisation procédurale différents. Ces derniers ne sont, en outre, pas toujours cohérents avec la nécessité de statuer rapidement sur la situation de l'intéressé.

Je me suis rendu au tribunal administratif de Montreuil : la situation y est assez déprimante, pour être honnête. On ne saurait douter de la motivation des magistrats chargés de ces contentieux, mais on sent que c'est très lourd pour eux.

Afin de remédier à cet état de droit et de fait très insatisfaisant, le rapport du Conseil d'État précité, qui a été préparé par un groupe de travail présidé par Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, propose en particulier de ramener à trois - au lieu d'une douzaine à l'heure actuelle - le nombre de procédures applicables en contentieux des étrangers. La mission d'information appuie cette proposition, qui est véritablement de bon sens, qui lui paraît de nature à redonner clarté, lisibilité et cohérence à l'action du juge et qui, à quelques réserves près, a suscité beaucoup d'intérêt chez les personnes auditionnées.

En complément, la mission propose également de revoir les modalités d'organisation de la défense de l'administration devant les juridictions administratives, afin de permettre à ces dernières de disposer de l'ensemble des éléments pertinents pour rendre leurs décisions, et, corrélativement, d'encourager le juge administratif à faire un usage plus systématique des pouvoirs d'injonction et d'astreinte.

Notre troisième axe concerne l'asile. La France est soumise depuis une dizaine d'années à une demande d'asile croissante, avec un niveau inédit de plus de 130 000 demandes en 2019 - cela a baissé un peu depuis. Afin de permettre un examen de ces demandes dans les délais fixés par le législateur, l'État a consenti d'importants efforts budgétaires pour doter l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) des effectifs nécessaires. La mission d'information salue ces efforts importants, qui ont permis de maintenir les délais d'examen des demandes d'asile à un niveau raisonnable : environ six mois devant l'Ofpra, un peu plus de sept mois en moyenne devant la CNDA. Cela demeure néanmoins très supérieur à l'objectif d'un délai global de six mois que s'est fixé le Gouvernement à l'horizon 2023.

La mission relève toutefois que les données disponibles ne tiennent pas compte du taux d'échec très élevé des procédures de transfert mises en œuvre au titre du règlement Dublin III. Or l'échec de ces procédures allonge

mécaniquement les délais d'examen pour les intéressés, qui représentent près d'un tiers des demandeurs d'asile. Surtout, par les difficultés incommensurables devant lesquelles il place les services de l'État chargés de les faire appliquer, il révèle l'inadaptation du régime d'asile européen commun (RAEC) aux enjeux actuels et la nécessité de le réformer en profondeur.

Comme nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte l'ont bien décrit dans un récent rapport de la commission des affaires européennes, les négociations sur le projet de Pacte sur la migration et l'asile proposé en septembre 2020 par la Commission européenne peinent à aboutir. Les divergences entre États membres sur la mise en place d'un mécanisme de répartition équitable pour la prise en charge des demandeurs d'asile sont notamment un facteur bloquant. La mission d'information forme néanmoins le vœu d'une refonte globale de ce régime commun, à la fois ambitieuse et pragmatique, reposant notamment sur deux voies: d'une part, une remise à plat du règlement Dublin III, incluant, le cas échéant, l'abandon du principe de responsabilité du pays de première entrée, qui n'est ni juste ni opérant, compte tenu des difficultés rencontrées par ces pays à traiter les demandes d'asile qui leur « reviennent » en application de ce règlement ; d'autre part, une plus grande convergence des systèmes d'asile nationaux visant, à terme, une reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises en matière d'asile. Il n'est en effet pas normal qu'un demandeur puisse, comme c'est le cas à l'heure actuelle, demander l'asile dans plusieurs pays européens successivement, sans qu'à aucun moment l'on ne tienne compte des décisions prises par nos partenaires, y compris lorsqu'il s'agit de décisions de rejet.

Le dernier axe de nos travaux porte sur la politique de retours, tant forcés qu'aïdés.

Le constat de la défaillance de notre politique de retours forcés n'est pas nouveau, tant le taux d'exécution des mesures d'éloignement s'est continuellement détérioré sur la dernière décennie, jusqu'à atteindre des niveaux particulièrement dérisoires. Illustration la plus emblématique, moins de 6 % des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ont été exécutées au premier semestre 2021.

De fait, l'exécution des éloignements par l'administration est un parcours semé d'embûches. Certaines difficultés sont structurelles et largement documentées. Les plus saillantes ont trait à l'identification des personnes en situation irrégulière interpellées, à des taux de délivrance des laissez-passer consulaires très inégaux, à la saturation du dispositif de rétention administrative et à la judiciarisation accrue du processus d'éloignement.

À ce tableau se sont ajoutées les difficultés conjoncturelles liées à la crise sanitaire. Elles se concentrent désormais sur le conditionnement de

l'accès au territoire des États d'origine à la présentation d'un test PCR négatif, auquel les intéressés refusent systématiquement de se soumettre.

Dans ce contexte, nous avons identifié quatre priorités pour nous donner les moyens d'une politique d'éloignement réellement efficace : intensifier le dialogue entre les services pour faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière interpellés, ce qui est loin d'être évident ; renforcer nos capacités de rétention et cibler encore davantage leur usage vers les étrangers dont les perspectives d'éloignement sont les plus élevées ; mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles, notamment en recourant à l'assistance de Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux, la police aux frontières n'y ayant actuellement pas recours ; promouvoir une approche européenne pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non coopératifs – les restrictions nationales de visas ont une indéniable utilité, mais, compte tenu de la liberté de circulation dans l'espace Schengen, elles ne peuvent être pleinement efficaces qu'à l'échelle européenne.

La mission considère ensuite que les retours aidés peuvent, dans certains cas, être une alternative intéressante aux éloignements forcés. Cette option est forcément prisée par les services de l'État compte tenu de leur plus grande facilité à les mettre en œuvre.

Cette procédure est relativement efficace et structurée, notamment depuis la généralisation des centres de préparation au retour (CPAR), qui offrent à la fois un hébergement et un accompagnement personnalisé aux candidats au retour aidé. Par ailleurs, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) s'appuie depuis l'été 2020 sur une collaboration étroite avec Frontex.

Certaines marges de manœuvre subsistent néanmoins. Nous plaignons par exemple pour accompagner la montée en puissance du dispositif d'aide au retour par un renforcement des moyens humains correspondants. Nous suggérons enfin de moduler le montant des aides au retour en fonction du coût de la vie dans les pays d'origine, afin que le dispositif soit réellement incitatif.

En conclusion, je souhaite préciser que ce rapport ne remet en aucun cas en cause l'action des agents publics intervenant dans la politique migratoire : tous font preuve d'un professionnalisme aigu dans un contexte difficile où ils sont parfois confrontés à des situations proprement kafkaïennes, telles que celles que nous ont décrites les personnes rencontrées à la préfecture du Maine-et-Loire. Bien au contraire, nous entendons, avec le présent rapport, mettre en lumière ces situations à la limite de l'absurde et proposer des solutions pour redonner du sens à l'action de l'État et aux métiers de ses agents.

Mes chers collègues, au terme de nos travaux, 32 recommandations sont formulées. Elles ont été transmises à chacun d'entre vous.

Je vous propose d'engager la discussion générale avec ceux d'entre nous qui voudront s'exprimer, en commençant par les membres de la mission. Puis nous mettrons aux voix les 32 recommandations, selon la nouvelle procédure découlant des propositions du groupe de travail de la présidence du Sénat.

Je vous propose d'intituler le rapport de la mission « Services de l'État et de l'immigration : retrouver sens et efficacité ». Ce titre me semble traduire au mieux notre sentiment à l'issue des travaux que nous avons menés. La question du sens est réelle ; celle de l'efficacité l'est tout autant. Le système est devenu tellement compliqué que les agents des préfectures peuvent difficilement se satisfaire de leurs conditions de travail : je pense qu'aucun d'entre nous ne pourrait supporter longtemps de travailler dans ces services !

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour ce rapport, qui reflète fidèlement les travaux et les auditions que nous avons pu mener.

Toutefois, nous sommes tombés dans le travers que nous déplorons à chaque discussion budgétaire, à savoir que nous n'avons pas accordé beaucoup d'attention aux questions d'intégration.

S'agissant de l'instruction « à 360° » et de la numérisation, comme nous l'avons entendu à Angers, il est compliqué d'examiner l'ensemble des possibilités de titre de séjour d'une personne sur la base d'un simple rendez-vous et de documents envoyés *via* une plateforme internet : il faut un dialogue entre le demandeur et une personne compétente. Je suis donc très réservé sur l'évolution vers une dématérialisation totale. On voit, pour les demandes de visas à l'étranger, que celle-ci engendre une sous-traitance des relations entre les demandeurs et le service public à des opérateurs privés, avec des risques de détournement. J'ai donc quelques doutes sur la capacité à mener une instruction à 360° avec une administration qui serait devenue virtuelle.

Sur la question des OQTF, le tableau qui figure en page 80 du rapport montre, effectivement, que le taux de réalisation, en France, n'est pas bon. Cependant, notre pays émet beaucoup plus de mesures d'éloignement que les autres ! Cela doit être dit, parce que le nombre d'OQTF délivrées n'est absolument pas en phase avec notre capacité à éloigner - d'autres pays, qui n'ont pas moins d'étrangers en situation irrégulière, émettent beaucoup moins d'OQTF, ce qui leur garantit des taux d'exécution bien supérieurs...

Enfin, sur les sujets liés au débat que nous aurons lundi dans le cadre du volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne, vous parlez, Monsieur le président, de recommandations à droit constant. En réalité, plusieurs propositions incitent le débat européen à évoluer.

La proposition n° 22 est un bon cahier des charges pour le Pacte sur la migration et l'asile. La proposition n° 29 porte sur la conditionnalité entre

les laissez-passer consulaires et la délivrance de visas. J'ai beaucoup de doutes sur l'utilité réelle et globale de mesures de ce type. Je peux concevoir qu'à un moment donné cela permette de faire pression sur un gouvernement, mais je ne suis pas du tout certain que, sur le long terme, nous soyons gagnants à exercer un tel chantage aux visas. En tout état de cause, cela nécessitera une modification du code Schengen. Aujourd'hui, on ne peut que jouer sur les délais de rendez-vous pour réduire le nombre de visas délivrés...

Nous avons considéré qu'il n'était pas utile de parler de la mise en œuvre de la protection temporaire. La protection temporaire qui est mise en œuvre pour la première fois pour les personnes arrivant d'Ukraine nécessite des coordinations entre pays. Or le règlement Dublin ne s'applique pas. Il n'existe pas d'interdiction absolue de demander la protection temporaire dans un pays, et pas dans un autre. Il y a encore des choses à faire sur ce point, qui mériterait d'être un peu plus suivi par les parlements nationaux et par le Parlement européen. Si la protection temporaire est correctement mise en place en France aujourd'hui pour les citoyens ukrainiens qui la demandent, elle ne l'est pas pour les ressortissants d'États tiers qui seraient en droit de la demander selon la directive.

Bien entendu, lors du débat que nous aurons lors de la réunion sur la présidence française de l'Union européenne, il faudra beaucoup insister sur tous les aspects liés à l'Europe. Il faudra notamment évoquer le sujet de la surveillance des frontières et du rôle de l'agence Frontex.

Les événements intervenus depuis notre échange à Varsovie avec le directeur général de Frontex montrent aussi les difficultés auxquelles cette agence européenne est aujourd'hui confrontée. Cette crise s'explique notamment par le fait que Frontex n'est qu'au service des États membres : si l'agence Frontex dénonce trop fortement des événements qui auraient eu lieu en dehors du droit – je pense en particulier à la Grèce –, elle ne pourra plus agir correctement. L'agence dépend du bon vouloir des pays européens. C'est pourquoi Frontex n'est pas intervenu à la frontière avec la Biélorussie à l'été dernier, et c'est aussi, je crois, ce qui peut expliquer son silence face à des situations inacceptables qui ont pu être constatées en Grèce, sous la responsabilité d'abord des autorités grecques.

Il y a donc une réflexion à avoir sur les marges de manœuvre réelle d'une agence européenne qui agit sous la responsabilité et sous la supervision des États membres lorsque l'un d'entre eux sort des clous.

M. André Reichardt. – Je veux décerner un grand satisfecit à cette mission, dont j'ai fait partie. Je souscris à toutes les recommandations. Ces conclusions me semblent refléter parfaitement le travail qui a été réalisé. Il méritait d'être mené, et l'a été dans d'excellentes conditions.

Toutefois, je veux faire deux observations.

Premièrement, il n'a en aucun cas été question de remettre en cause les grandes orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration. Bien entendu, nous aurions pu nous demander pourquoi tant d'immigrés arrivent chez nous, pourquoi il y a tant de demandes d'asile, pourquoi il y a si peu d'OQTF exécutées – un peu moins de 6 % –, pourquoi ce taux est plus bas que jamais ... Toutefois, analyser les grandes orientations de la politique migratoire en France constituerait une autre mission. Différents travaux ont été menés par le Sénat sur ce sujet. Cette mission vient plutôt anticiper un nouveau travail qui pourrait être mené à l'avenir, si tant est que le prochain gouvernement souhaite s'emparer de ce sujet, qui a été un élément important de la récente campagne électorale.

Deuxièmement, cette mission visait initialement à préparer une réunion des parlements nationaux qui aura lieu ici lundi prochain. Naturellement, il faut faire en sorte que la recommandation essentielle, à savoir la recommandation n° 22, soit présentée aux membres de ces parlements. Je pense notamment à tout ce qui concerne la coordination de l'asile, et même, si possible, à la possibilité de règles en matière d'asile coordonnées avec une mutualisation de nos politiques.

Avec ses 31 autres recommandations, la mission a largement débordé l'objectif qui lui était assigné. Il serait vivement souhaitable que ses différentes propositions soient mises en œuvre – ne serait-ce qu'à droit constant – afin de donner un peu plus d'efficacité à l'action des services des préfectures, qui travaillent souvent dans des conditions très difficiles et finissent par douter de l'utilité de leur travail, compte tenu de leurs maigres résultats.

M. Alain Richard. – Je veux saluer le travail réalisé, et exprimer mon assentiment général à l'ensemble des conclusions.

Je me demande si le président n'a pas été un peu audacieux en parlant de réforme « à droit constant ». Probablement voulait-il dire « à droit législatif constant »... De fait, il faudra bien changer le droit réglementaire pour mettre en œuvre les recommandations ! Beaucoup de ces sujets ont une nature réglementaire. Je pense notamment – il faudra le vérifier – à l'ensemble des motifs que l'on doit faire figurer dans une demande de titre de séjour.

Je suis favorable à la généralisation de l'instruction « à 360° », mais je me démarquerai de Jean-Yves Leconte, car, vu la masse de vérifications qu'il impose, ce système ne me paraît viable que s'il est numérisé. Faire l'instruction à 360° « à la main » est la plus sûre façon d'aboutir à une embolie complète. Les droits de l'homme peuvent parfaitement être respectés dans un *process* numérisé ! C'est ce qui se produit tous les jours dans nos administrations sur d'autres sujets sensibles.

Le sujet assez critique de « l'équivalence » des refus d'asile – comme le disent les universitaires – n'est même pas législatif : il est conventionnel. Il

nécessite un complément au dispositif actuel de Schengen. Ce dossier figure sur l'établi. Schengen est en cours de révision. Cela doit, me semble-t-il, constituer une priorité.

Enfin, c'est pour moi paradisiaque que de pouvoir voter, pour la première fois, sur le contenu d'un rapport, et non pas seulement sur le droit de le publier. Depuis le temps que je le demande... J'en voterai toutes les recommandations !

M. Jean-Yves Leconte. – Je suis vraiment en désaccord avec Alain Richard, compte tenu de ce que l'on peut observer sur les demandes de visas actuellement. La relation avec l'administration a été sous-traitée à des structures extérieures. Dans un nombre toujours plus important de pays, on constate que ce n'est même pas l'opérateur qui a été habilité par la France à recevoir les demandes qui traite directement avec les personnes. Dès lors que tout est virtuel, la gestion est déléguée à des officines privées, avec de plus en plus de difficultés et d'erreurs.

Je crois vraiment que la relation directe, quasi physique avec le service public, doit être maintenue, non de manière obligatoire, mais dès que les demandeurs en ont besoin.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je veux apporter une clarification à ce que j'ai voulu dire par « droit constant » ou presque. Nous n'avons pas travaillé sur le fond de la politique de l'immigration. Nous n'avons pas travaillé, par exemple, sur les conditions d'une immigration régulière, sur les obligations qui incombent à l'étranger arrivant sur le territoire, etc.

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas besoin de modifications législatives : ne serait-ce que sur l'instruction « à 360° », nous avons besoin d'une base légale pour pouvoir opposer l'irrecevabilité aux demandes ultérieures – elle n'existe pas aujourd'hui.

Les dispositions de l'article 37-1 de la Constitution permettent l'expérimentation de dispositifs pour un objet et une durée limités, comme une éventuelle instruction à 360° qui conduirait à interdire aux étrangers de déposer une nouvelle demande en l'absence d'éléments nouveaux. Cependant, si cette expérimentation se révélait concluante, il faudrait naturellement légiférer à nouveau pour la généraliser.

Il faudra également un texte de loi pour engager la réforme du contentieux qui est proposée dans le rapport du Conseil d'État.

J'ajoute que l'ANEF ne supprime pas les passages en préfecture : elle les réduit. Il y a un vrai problème d'accessibilité du système numérique pour une partie des demandeurs. Il faut qu'ils puissent bénéficier d'une alternative pratique.

Monsieur Leconte, il est vrai que notre pays émet beaucoup d'obligations de quitter le territoire, probablement plus que les autres États

membres. Toujours est-il que, en 2012, on exécutait un peu plus de 22 % des OQTF. Dix ans plus tard, ce taux est de 5,7 % ! Si cela peut s'expliquer, la chute reste néanmoins vertigineuse.

André Reichardt évoquait la question des raisons de ces nombreuses demandes d'asile. Ces raisons, nous les connaissons tous : c'est en grande partie le fait des réseaux, qui incitent les gens à venir sur le territoire et à déposer une demande d'asile pour être autorisés à rester sur le territoire national et percevoir l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). On leur explique que les procédures sont longues et que, s'ils sont déboutés, ils pourront faire une demande à un autre titre, puis à un autre... jusqu'au moment où ils seront installés depuis plus de cinq ans et pourront demander l'application de la circulaire de Manuel Valls pour bénéficier de l'admission exceptionnelle au séjour.

En réalité, le niveau de protection accordé est à peu près constant. Il est passé de 17 000 ou 19 000 dans les années 2010 – je vous parle de mémoire – à environ 25 000 au moment de la crise en Syrie. Il a ensuite augmenté un peu. Il a atteint quelque 33 000 en 2020, mais il y avait eu 130 000 demandes en 2019, et aux alentours de 96 000 en 2020.

Lors de précédents débats législatifs, nous avons proposé qu'une demande d'asile rejetée vaille obligation de quitter le territoire national. Je me souviens que cela avait créé quelque polémique. Néanmoins, Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, avait essayé de trouver une solution procédurale. Aujourd'hui, le Président de la République dit que c'est ce qu'il faut faire, et je pense que l'on ne peut qu'être d'accord. Il faut bien savoir, à un moment, envoyer des messages. Il me semble que la contrepartie de cette rigueur sur le fond est que l'on fiche la paix, si vous me permettez l'expression, à l'étranger qui est régulièrement sur le territoire et qui a respecté les conditions posées.

Cela dit, nous ne sommes pas entrés dans ce débat : ce n'était pas le but de la mission.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous remarquerez, sur ce point, que l'Allemagne, qui délivre l'équivalent d'OQTF automatiques, ne les comptabilise même pas pour mesurer l'efficacité de ses mesures d'éloignement.

M. Alain Richard. – Tout le monde sait soigner ses statistiques !

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous allons passer au vote des 32 recommandations, puis nous statuerons sur la parution du rapport.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous aurez compris que certaines m'inspirent des réserves !

La commission adopte les recommandations du rapporteur et autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Le rapport n'aura un caractère public qu'en fin de semaine.

Je remercie les collègues qui ont participé activement à la mission.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Mercredi 13 avril 2022

Varsovie

- 13 h *Restauracja Sejmowa*
Déjeuner de travail au Sénat en présence de :
- **M. Michał Seweryński**, Vice-président du groupe d'amitié
- **M. Jerzy Chróścikowski**
- **M. Marek Adam Komorowski**
- **Mme Ewa Matecka**
- 15 h *Agence Frontex*
Visite du centre de situation et du centre opérationnel de l'agence Frontex. Entretien avec :
- **M. Fabrice Leggeri**, directeur exécutif de l'agence Frontex
- **M. Lars Gerdes**, directeur exécutif adjoint Retours et Opérations
- **M. Dirk Vande Ryse**, directeur de la division des alertes et de la surveillance des situations
- **M. Thibault de La Haye Jouselin**, directeur du centre de soutien à la gouvernance
- **M. Alessandro Di Tolla**, directeur du centre européen des retours
- **M. Francois Laruelle**, directeur de la division de l'unité centrale ETIAS
- **M. Javier Quesada**, directeur du renforcement des capacités
- **M. Brice Caldairou**, chef du secteur des garde-côtes
- **M. Michal Narojek**, officier supérieur en charge de la coopération internationale.
- 19 h *Résidence de France*
Dîner de travail en présence de :
- **M. Frédéric Billet**, ambassadeur de France en Pologne

- **Mme Lucie Stepanyan**, première conseillère
- **M. Vincent Biret**, conseiller politique questions européennes
- **Mme Anna Cherner-Drieux**, conseillère politique asile

Jeudi 14 avril 2022

Varsovie

- 9 h *Stade national*
Visite du centre d'attribution des numéros d'identification nationale aux réfugiés ukrainiens
- 9 h 45 *À proximité de la gare de l'Est*
Visite du centre de réception et d'information pour les réfugiés, établi en collaboration avec le Norwegian Refugee Council
- 12 h 30 *Restaurant Ale Gloria*
Déjeuner de travail avec :
 - **Mme Christine Goyer**, représentante adjointe du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Pologne ;
 - **Mme Livia Styp-Rekowska**, représentante de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en Pologne.
- 15 h *Fondation Helsinki*
Entretien avec les représentants de la fondation Helsinki pour les droits de l'homme

Mardi 19 avril 2022

Angers

- 9 h 30 *Préfecture de Maine-et-Loire*
Rencontre avec :
 - **Mme Magali Daverton**, secrétaire général de la préfecture de Maine-et-Loire
 - **Mme Laetitia Dallon**, directrice de l'immigration et des relations avec les usagers

- **M. Laurent Ballet**, chef du bureau de l'asile
- **M. Tarek Bouzamondo**, chef du bureau de la lutte contre l'immigration irrégulière
- **Mme Sandrine Duhamel**, adjointe au chef du bureau du séjour des étrangers

11 h *Visite du site Hanneloup*

- **Mme Laetitia Dallon**, directrice de l'immigration et des relations avec les usagers

12 h 15 *Déjeuner à la résidence de M. le Préfet*

- **M. Pierre Ory**, préfet
- **Mme Magali Daverton**, secrétaire générale
- **M. Emmanuel Capus**, sénateur du Maine-et-Loire
- **M. Stéphane Piednoir**, sénateur du Maine-et-Loire
- **Mme Laetitia Dallon**, directrice de l'immigration et des relations avec les usagers

14 h 30 *Visite du centre de préparation d'aide au retour volontaire (CPAR)*

- **M. Ludovic Magnier**, sous-préfet de Cholet
- **Mme Laetitia Dallon**, directrice de l'immigration et des relations avec les usagers
- **Mme Anaïs Voisine**, assistante sociale au centre de préparation au retour

Jeudi 21 avril 2022

_____ **Tribunal administratif de Montreuil** _____

- **M. Michel Hoffmann**, président

Échanges avec les membres de la juridiction

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

M. Claude d'Harcourt, directeur général

Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)

M. Fernand Gontier, directeur central

Mme Lydie Aragnouet, sous-directrice de l'immigration irrégulière

Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST)

M. Jean Arvieu, chef adjoint de l'Office central

Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF)

Mme Franceline Forterre-Chapard, directrice du programme

Mme Béatrice Berjon-Szatanik, adjointe à la directrice du programme

Mme Frédérique Patron, directrice applicative et technique sur le programme

Direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS)

M. le Général de brigade Philippe Durand, directeur adjoint

Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII)

M. Didier Leschi, directeur général

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

M. Julien Boucher, directeur général

Table ronde Préfectures

Mme Cécile Dindar, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône

M. François Legros, directeur des migrations, de l'intégration et de la nationalité de la préfecture des Bouches-du-Rhône, **M. Zouhait Karbal** et **Mme Christine Jue**, chefs de bureau de la direction

M. Julien Marion, préfet délégué à l'immigration auprès de la préfecture de police de Paris

Délégation interministérielle chargée de l'accueil et de l'intégration des réfugiés (DIAIR)

M. Alain Régnier, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Pierre Regnault de la Mothe, chef du service justice et affaires intérieures

Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA)

Mme Dominique Kimmerlin, présidente

M. Olivier Massin, secrétaire général

Conseil national des Barreaux (CNB)

Mme Laurence Roques, présidente de la commission Libertés et droits de l'homme

Mme Hélène Gacon, membre de la commission Libertés et droits de l'homme

Mme Émilie Guillet, chargée de mission affaires publiques

Table ronde - Associations professionnelles de magistrats administratifs

M. Emmanuel Laforêt, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs et **Mme Sophie Edert**, secrétaire générale (USMA)

Mme Maguy Fullana, présidente du Syndicat de la juridiction administrative, **Mme Julie Florent** et **M. David Abrahami**, membres du conseil syndical (SJA)

Personnalités qualifiées

M. Aurélien Taché, député du Val d'Oise

M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État

Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, **Mme Gaëlle Tainmont** Cheffe du pôle Droits fondamentaux des étrangers et **Mme Elsa Alasseur**, conseillère du directeur de la protection des droits et des affaires publiques

Table ronde - Associations intervenant en centres de rétention administrative

France Terre d'Asile

M. Guillaume Landry, directeur du service d'aide aux étrangers retenus

M. Adrien Chhim, chef de service

Forum réfugiés

M. Laurent Delbos, Chef de Mission Plaidoyer

La Cimade

M. Lise Faron, responsable des questions entrée, séjour et droits sociaux

M. Gérard Sadik, responsables des questions asile