

Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France

Mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement

Par lettre en date du 24 décembre 2012, le Premier ministre a confié au député Matthias FEKL une mission auprès du Ministre de l'intérieur portant sur les points suivants :

1. la mise en œuvre du titre de séjour pluriannuel, engagement du Président de la République ;
2. l'amélioration de l'accueil et des modalités de traitement des dossiers déposés par des ressortissants étrangers en préfecture ;
3. le contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement.

Le rapport établi par Matthias FEKL a été remis au Premier ministre le 14 mai.

La philosophie d'ensemble de la mission est claire : la politique d'immigration doit être faite d'un juste équilibre entre, d'une part, la lutte implacable contre l'immigration illégale, et, d'autre part, le bon accueil et l'intégration des étrangers ayant vocation à demeurer en France.

PARTIE I: MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU TITRE PLURIANNUEL, ENGAGEMENT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

S'agissant de la **délivrance des titres de séjour**, le rapport rappelle d'abord qu'aujourd'hui, la délivrance de titres pluriannuels constitue l'exception, la grande majorité des ressortissants étrangers étant contraints d'effectuer des passages très fréquents en préfecture. Un tel mode de fonctionnement a des effets néfastes tant en termes de qualité de l'accueil que d'intégration. Il contribue à précariser la situation juridique des étrangers, qui doivent se présenter de manière répétée aux guichets, parfois pour obtenir des documents valables quelques mois seulement. Il gonfle artificiellement les files d'attentes en préfecture pour des démarches souvent peu utiles, empêchant ainsi les agents des services de l'Etat de se concentrer sur les missions véritablement importantes.

Matthias FEKL propose en conséquence, conformément à l'engagement formulé par le Président de la République, de généraliser la délivrance de titres pluriannuels de séjour aux étrangers ayant vocation à demeurer, pour des périodes plus ou moins longues, sur le territoire français.

Le triple objectif de la mesure est :

- de favoriser l'intégration des étrangers, en leur offrant des garanties de sécurité juridique qu'ils revendiquent légitimement et en rapprochant autant que possible la durée de validité des titres de séjour de la durée effective des séjours en France ;
- d'améliorer l'accueil au sein des services préfectoraux, en évitant des passages inutiles qui ont pour effet de gonfler artificiellement les files d'attente ;
- de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'immigration irrégulière : la mise en place du titre pluriannuel s'accompagnera en effet d'un recentrage des contrôles sur les dossiers méritant un examen particulier et de modalités de contrôles renouvelés.

Une telle évolution témoigne également de la volonté de sortir d'une logique de suspicion permanente vis-à-vis des étrangers, qui a fait la preuve de son caractère contre-productif. Il en va à la fois de l'image de notre pays et du maintien de sa compétitivité économique. La qualité de l'accueil réservé aux étudiants étrangers constitue par exemple aujourd'hui un facteur essentiel d'attractivité à l'échelle internationale.

La mise en place du titre pluriannuel aura un effet sur la durée des titres de séjour, mais non sur leurs critères de délivrance.

Au terme d'un premier titre valable un an, délivré en préfecture ou en consulat, le titre suivant serait d'une durée de 3 ou 4 années selon les différents cas de figures. Pour le cas spécifique des étudiants, la durée des titres de séjour serait alignée sur la durée des cycles d'études suivis. Des partenariats sont proposés entre les préfectures et les établissements d'enseignement, afin de faciliter la délivrance des titres et la transmission des documents nécessaires (relevés de notes, etc.)

La mise en place des titres pluriannuels permettra enfin de donner tout son sens à l'objectif d'intégration, qui demande de la volonté et aussi du temps. Le titre pluriannuel pourra ainsi prendre place dans un véritable parcours d'intégration de l'étranger en France. Son introduction ne doit ainsi pas se faire au détriment de la carte de résident de dix ans. Ce titre pluriannuel permet au contraire de bâtir un réel parcours d'accueil et d'intégration, plus stable et prévisible, et débouchant, à terme, sur la carte de résident.

PARTIE II : LES ETRANGERS SONT TROP SOUVENT ACCUEILLIS DANS DES CONDITIONS INDIGNES DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

En ce qui concerne l'**accueil en préfecture**, le rapport insiste sur la nécessité de tirer un trait définitif sur des situations qui ont pu être constatées jusque dans un passé récent, qui ne faisaient pas honneur à la République (files d'attente de plusieurs heures, altercations à l'ouverture des guichets, journées et parfois nuits passées à attendre sans pouvoir accéder aux guichets, refus arbitraires de prise en charge de demandes de titre notamment).

Dans cette perspective, il apparaît en premier lieu utile de réaffirmer deux principes fondamentaux, à même de structurer l'action publique:



- les ressortissants étrangers sont des usagers comme les autres, qui doivent faire l'objet des mêmes efforts et être accueillis dans les mêmes conditions que les citoyens français ;
- la volonté de lutter efficacement contre l'immigration irrégulière et de contrôler les flux migratoires ne saurait justifier une dégradation des conditions d'accueil, par ailleurs insusceptible de contribuer à l'atteinte de tels objectifs.

Si des progrès réels ont pu être obtenus au cours de la période récente, grâce à l'action volontariste mise en œuvre par le Gouvernement, beaucoup reste encore à faire pour permettre une mise en adéquation des conditions d'accueil des ressortissants étrangers avec la tradition d'accueil et de respect des droits associée à notre pays.

L'allongement de la durée de validité des titres aura un impact automatique sur la fréquentation des guichets des préfectures. Elle contribuera également à améliorer les conditions de travail des agents des services des étrangers des préfectures, dont le professionnalisme et l'implication, constatés à chacun des déplacements effectués par la mission, doit par ailleurs être salué.

D'autres mesures mériteraient toutefois d'être envisagées, notamment :

- une plus grande transparence dans les procédures mises en œuvre par l'administration ;
- une harmonisation des pratiques et des modalités de traitement au plan national, dans un souci d'égalité de traitement entre les préfectures ;
- une modernisation des processus de traitement des demandes de titres de séjour, donnant aux ressortissants étrangers la possibilité d'accéder à davantage d'informations à distance et de prendre plus aisément connaissance de l'état d'avancement de leur dossier.

PARTIE III : ELOIGNEMENT : REAFFIRMER LES EXIGENCES DE L'ETAT DE DROIT

En matière de **contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement** Matthias FEKL considère qu'il est impératif de remettre en cause à brève échéance le dispositif introduit par la loi du 16 juin 2011, qui, en retardant l'intervention du juge des libertés et de la détention, ne garantit pas une protection satisfaisante de la liberté individuelle et expose la France au risque d'être condamnée par les juridictions européennes.

Respect de l'Etat de droit et efficacité dans la lutte contre l'immigration illégale ne sont pas des objectifs contradictoires, et l'une ne saurait se faire au détriment de l'autre.

Trois scénarios peuvent dans ce contexte être envisagés :



- la première option consisterait à étendre les pouvoirs du juge administratif, afin que ce magistrat contrôle notamment les conditions d'interpellation des étrangers en situations irrégulières placés en rétention ; une telle évolution soulève toutefois des difficultés d'ordre juridique, et aurait pour effet de bouleverser la répartition des rôles entre juridictions judiciaires et juridictions administratives dans le domaine sensible de la protection constitutionnelle des libertés ;
- la deuxième solution reposerait sur une intervention du JLD dès le début de la rétention, soit pour autoriser celle-ci, soit pour la prolonger sur saisine du préfet ; une telle configuration serait très satisfaisante sur le plan des principes, car elle garantirait une protection maximale de la liberté individuelle ; elle suppose cependant de mobiliser des moyens matériels et humains importants ;
- si la mobilisation de tels moyens s'avérait impossible à court terme, dans un contexte budgétaire tendu, il conviendrait de revenir au système en vigueur avant la loi du 16 juin 2011 : en effet, même si le système antérieur n'est pas exempt de critiques, il permet un contrôle effectif du respect de la liberté individuelle lors de la mise en œuvre de procédures de rétention et d'éloignement.

Cette mission parlementaire a bénéficié du concours de MM. Florian VALAT, inspecteur de l'administration, et Pierre-Yves ARGAT, chargé de mission au sein du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.



SYNTHESE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT

PROPOSITION N°1 : GENERALISER LA DELIVRANCE DE TITRES DE SEJOUR PLURIANNUELS, POUR LA QUASI- TOTALITE DES PROCEDURES D'ACCES AU SEJOUR.

PROPOSITION N°2 : RENOVER LES MODALITES DE CONTROLE DE LA SITUATION DES RESSORTISSANTS ETRANGERS BENEFICIAIRES D'UN TITRE PLURIANNUEL DE SEJOUR, AFIN D'AUGMENTER LEUR EFFICACITE.

PROPOSITION N°3 : PREVOIR UN REGIME DE DROIT COMMUN PERMETTANT AUX RESSORTISSANTS ETRANGERS D'OBTENIR UN TITRE PLURIANNUEL DE SEJOUR VALABLE QUATRE ANS, DELIVRE APRES UN AN DE SEJOUR REGULIER EN FRANCE, EN LIEN AVEC LA REFORTE DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION.

PROPOSITION N°4 : FACILITER L'ACCES A LA CARTE DE RESIDENT, DONT L'EXISTENCE NE SAURAIT ETRE REMISE EN CAUSE PAR L'INTRODUCTION DU NOUVEAU TITRE PLURIANNUEL DE SEJOUR.

PROPOSITION N°5 : RENDRE PUBLIQUES LES DIRECTIVES ADRESSEES AUX SERVICES EN CHARGE DU TRAITEMENT DES DEMANDES DE TITRE DE SEJOUR DEPOSEES PAR LES RESSORTISSANTS ETRANGERS, NOTAMMENT LE GUIDE DE L'AGENT D'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ETRANGERS EN PREFECTURE.

PROPOSITION N°6 : MODIFIER LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DU TITRE DE SEJOUR POUR EN FAIRE UNE VERITABLE INSTANCE DE CONTROLE DE L'ACTIVITE DES PREFECTURES.

PROPOSITION N°7 : DANS CHAQUE DEPARTEMENT, ORGANISER DE FAÇON REGULIERE ET AU MINIMUM TOUS LES SEMESTRES UNE REUNION DE CONCERTATION ENTRE LE CORPS PREFECTORAL, LES REPRESENTANTS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE COMPETENTE, LE BARREAU ET LES ASSOCIATIONS DEFENDANT LES DROITS DES RESSORTISSANTS ETRANGERS, DANS LE RESPECT DE L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE.

PROPOSITION N°8 : CLARIFIER, PAR VOIE DE CIRCULAIRE, LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES PREFECTURES PEUVENT REFUSER DE RECEVOIR CERTAINS DOSSIERS DE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR, REMETTENT DES RECEPISSES DE DEPOT ET ONT RECOURS A LA PROCEDURE DE REJET IMPLICITE.

PROPOSITION N°9 : MIEUX ENCADRER LE POUVOIR D'APPRECIATION DES PREFETS, EN PARTICULIER EN MATIERE D'IMMIGRATION FAMILIALE ET D'ADMISSION EXCEPTIONNELLE AU SEJOUR.

PROPOSITION N°10 : PERMETTRE AUX USAGERS D'ACCEDER VIA INTERNET A DES INFORMATIONS DE BASE RELATIVES A L'ETAT D'AVANCEMENT DE LEUR DOSSIER DE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR.

PROPOSITION N°11 : DEVELOPPER PLUS RESOLUMENT LE RECOURS AUX TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION POUR MODERNISER LES PROCEDURES DE DELIVRANCE DE TITRES DE SEJOUR, A L'INSTAR DE CE QUI SE FAIT DEJA POUR D'AUTRES DEMARCHES ADMINISTRATIVES.

PROPOSITION N°12 : DOTER L'ADMINISTRATION D'UN VERITABLE OUTIL STATISTIQUE EN MATIERE DE GESTION DES DOSSIERS DES RESSORTISSANTS ETRANGERS.

PROPOSITION N°13 : MIEUX FORMER, ACCOMPAGNER ET VALORISER LES AGENTS AFFECTES AU SEIN DES SERVICES DES ETRANGERS DES PREFECTURES.



PROPOSITION N°14 : PROFITER DE L'INTRODUCTION DU TITRE PLURIANNUEL POUR REORGANISER LES ARTICLES DU CESEDA ENCADRANT LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES D'ACCÈS AU SÉJOUR DANS UNE OPTIQUE DE CLARIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES.

PROPOSITION N°15 : INTÉGRER DANS LE CESEDA UNE DISPOSITION PRÉVOYANT QUE LES MOTIFS ÉVIDENTS DE MAINTIEN SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DOIVENT ÊTRE SOULEVÉS D'OFFICE PAR L'ADMINISTRATION ET DONNER LIEU À LA DELIVRANCE D'UN TITRE, QUELLE QUE SOIT LA PROCÉDURE EN APPLICATION DE LAQUELLE LA DEMANDE D'ACCÈS AU SÉJOUR A ÉTÉ DÉPOSÉE.

PROPOSITION N°16 : CLARIFIER ET SIMPLIFIER LE RÉGIME APPLICABLE EN MATIÈRE DE PERCEPTION DES TAXES ASSOCIÉES À LA DELIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR.

PROPOSITION N°17 : EXAMINER LA POSSIBILITÉ DE SUPPRIMER CERTAINES ÉTAPES SUPERFÉTATOIRES DANS LES PROCESSUS DE DELIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR, NOTAMMENT, POUR CERTAINES PROCÉDURES, LA VISITE MÉDICALE PRÉALABLE.

PROPOSITION N°18 : REMETTRE EN PLACE UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL EFFECTIF DES CONDITIONS DE PRIVATION DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE DANS UN DÉLAI TRÈS BREF APRÈS LE DÉBUT DE LA RETENTION.

PROPOSITION N°19 : SI UNE INTERVENTION DU JUGE JUDICIAIRE EN AMONT OU DES LE DÉBUT DE LA RETENTION S'AVÈRE MATÉRIELLEMENT IMPOSSIBLE À METTRE EN ŒUVRE, REVENIR À L'ORGANISATION QUI PRÉVALAIT AVANT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 16 JUIN 2011, À SAVOIR UNE SAISINE DU JLD APRÈS 48 HEURES DE RETENTION.

PROPOSITION N°20 : ÉTENDRE AUX PARTIES À L'INSTANCE LE DROIT DE DEMANDER QUE LEUR RECOURS SOIT DÉCLARÉ SUSPENSIF.

PROPOSITION N°21 : RACCOURCIR À TRENTE JOURS, SAUF CAS DÉROGATOIRES, LA DURÉE MAXIMALE DE LA RETENTION.

PROPOSITION N°22 : FUSIONNER LA PROCÉDURE DES ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX DE RECONDUITE À LA FRONTIÈRE AVEC CELLE RELATIVE AUX OBLIGATIONS DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS.

PROPOSITION N°23 : PRÉVOIR QUE LA DÉCISION DE REFUS D'UN TITRE DE SÉJOUR VAUT AUTOMATIQUEMENT OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE, LA MOTIVATION DE LA PREMIÈRE MESURE S'APPLIQUANT ÉGALEMENT À LA SECONDE.

PROPOSITION N°24 : FIXER À SIX MOIS LE DÉLAI D'EXAMEN PAR LE JUGE ADMINISTRATIF DES RECOURS FORMÉS À L'ENCONTRE DES OBLIGATIONS DE QUITTER LE TERRITOIRE, HORS CAS OU LE RESSORTISSANT ÉTRANGER EST PLACÉ EN RETENTION.

PROPOSITION N°25 : MIEUX PRENDRE EN COMPTE DANS LE DROIT NATIONAL LE PRINCIPE SELON LEQUEL LE PLACEMENT EN RETENTION CONSTITUE L'EXCEPTION ET NON LA RÈGLE.

