MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE
ET DES LIBERTES LOCALES

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

LE REEXAMEN DES DOSSIERS DES ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE

Rapport présenté par :

Anne-Marie ESCOFFIER
Inspecteur Général de l'Administration

Maxime TANDONNET
Arnaud TEYSSIER
Inspecteurs de l'Administration

-NOVEMBRE 2002 -

Résumé du rapport

Face à la recrudescence des demandes de délivrance de cartes de séjour en faveur des sans papiers, l'Inspection générale de l'administration a été chargée, par note du directeur de cabinet du ministre en date du 11 octobre 2002 « d'examiner si la législation actuelle laisse subsister des situations inextricables, notamment des personnes qui ne sont ni expulsables ni régularisables et de proposer les mesures d'ordre permettant d'assurer l'homogénéité de traitement des dossiers individuels par les préfectures sur l'ensemble du territoire ».

Dans l'ensemble, les difficultés constatées semblent davantage tenir aux défaillances de la maîtrise des flux migratoires en France qu'à l'existence de cas humanitaires laissés sans solution par la loi, même si quelques situations difficiles ont été relevées. La question des sans papiers ne peut donc pas être traitée séparément de celle de l'immigration illégale.

1/ De l'immigration irrégulière à la question des sans papiers

1-1 Les facteurs de l'immigration illégale en France

1-1-1 Les visas

L'examen rapide d'un échantillon de dossiers dans chaque préfecture visitée par la mission laisse apparaître que dans leur immense majorité, à plus de 90%, les sans papiers sont entrés légalement, sur la base d'un visa de tourisme d'une durée de validité de trois mois au maximum. Ils sont donc passés à l'illégalité à l'expiration de la date de validité de leur visa.

L'augmentation massive du nombre des visas délivrés par la France depuis quelques années semble donc être en grande partie à l'origine de l'accroissement de l'immigration illégale dans notre pays et donc de la question des sans papiers. Les visas de court séjour, d'une durée de validité de moins de trois mois font en effet de plus en plus souvent l'objet d'un détournement de procédure : délivrés à des fins touristiques, dans 80% des cas sur l'invitation d'un proche, ils se traduisent fréquemment par un maintien sur le territoire français au-delà de leur période de validité. Il n'existe aucune statistique précise mais le ministère des Affaires étrangères évalue le « taux d'évaporation » à environ 10% pour les nationalités les plus sensibles, et parfois sans doute davantage (les Maliens par exemple).

Le nombre des visas délivrés récemment à différentes nationalités sensibles s'est fortement accru de 1996 à 2001 : Algériens : de 48.000 en 1996 à 277.000 en 2001 ; Chinois : de 34.000 à 91.000 ; Marocains : de 59.700 à 146.603 ; Maliens : de 7.000 à 28.300.

La faiblesse essentielle du dispositif tient à l'absence d'une politique globale et cohérente de délivrance des visas de tourisme.

1-1-2 Les entrées illégales

Les entrées illégales représentent une autre source de l'immigration irrégulière en France. Elles ne font l'objet d'aucune statistique précise mais peuvent se mesurer par les indicateurs d'activité de la police aux frontières.

Sur l'ensemble du territoire, la pression migratoire illégale, passages clandestins par les frontières aériennes, routières, maritimes, ferroviaires, demeure très forte, même si certains chiffres de l'activité policière, en particulier à Roissy, peuvent dénoter un répit tout relatif.

1-1-3 Les procédures d'asile

Le système français de l'asile constitue l'une des causes essentielles des difficultés de l'Etat dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Un grand nombre d'étrangers en situation illégale, entrés soit sur visa, soit frauduleusement, présentent une demande d'asile à seule fin d'obtenir une autorisation provisoire de séjour, même en l'absence de toute persécution subie dans le pays d'origine. Plus la procédure d'asile est longue et complexe, plus elle favorise l'immigration irrégulière. Or la France fait face depuis quelques années à une augmentation considérable des demandes d'asile, toutes catégories confondues. Celles-ci sont passées de 23.800 en 1998 à 80.000 en 2001. La France a rejoint en quelques années le peloton de tête des principaux pays de destination : l'Allemagne et le Royaume-Uni (88.000 en 2001).

1-1-4 La question de l'éloignement

Le phénomène des sans papiers résulte en grande partie de la difficulté rencontrée par l'administration à procéder aux mesures d'éloignement des étrangers en situation illégale. Seule une petite minorité des arrêtés de reconduite à la frontière prononcés par les préfets est effectivement mise en vigueur : 6.161 sur 37.303 en 2001. Sur quelques années, la situation ne cesse de s'aggraver, le taux des éloignements effectifs étant en chute constante : 23,5% en 1996 ; 17,8% en 2000 ; 16,7% en 2001.

L'une des causes essentielles de l'échec des mesures de reconduite à la frontière, correspond à la situation d'un étranger interpellé et placé en rétention administrative, dont l'éloignement est rendu impossible par « défaut de document » . L'intéressé a en effet détruit ses papiers, refuse dans certains cas de décliner son identité véritable et sa nationalité. Dans cette hypothèse, l'administration ne peut réussir la mesure d'éloignement qu'à la condition d'obtenir du consulat dont relève l'étranger en France la délivrance d'un laissez-passer consulaire, identifiant l'intéressé et permettant son retour dans le pays d'origine.

Or, toutes les préfectures le soulignent, il est de plus en plus difficile d'obtenir satisfaction auprès des consulats dans la délivrance de ces documents. Le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires n'était que de 28,21% en 2001, en baisse de 4.6 par rapport à 2000.

1-2 Les préfectures face au phénomène des sans papiers

1-2-1 Les données statistiques disponibles.

Depuis la reprise du mouvement des sans papiers en septembre 2002, les différents « collectifs » départementaux ont déposé dans les préfectures des listes de noms de personnes dont les dossiers devraient, selon eux, faire l'objet d'un réexamen en vue d'une régularisation éventuelle. Au 25 octobre 2002, le nombre total des noms portés sur ces listes était de 15.000, dont 7.551 à Paris, 3.261 dans les Hauts-de-Seine, 966 dans les Yvelines, 917 en Seine-Saint-Denis, 711 dans le Val-de-Marne.

Seule une minorité des noms communiqués est déjà enregistrée au fichier des étrangers, et donc correspond à des dossiers exploitables : 37,3%.

Le nombre des migrants non enregistrés au fichier des étrangers figurant sur les listes, 63%, s'explique par l'importance, dans la population des sans papiers, des personnes entrées récemment sur le territoire, jeunes célibataires âgés de vingt à vingt-cinq ans, sans attache avec la France, n'ayant pas demandé l'asile, qui ne répondent en rien aux critères légaux de délivrance des cartes de séjour.

1-2-2 Un certain désarroi perceptible dans les préfectures et les services de l'Etat

- Face à l'augmentation des flux

Les préfectures, en particulier les services des étrangers, ont très mal vécu, depuis six mois, les critiques formulées à leur endroit.

Les préfectures, sans exception, en tout cas parmi celles qui ont été visitées par la mission, ont appliqué avec une extrême loyauté les instructions du ministre figurant dans le communiqué du 5 septembre 2002 « de tenir compte, dans l'examen au cas par cas, des dossiers individuels…du caractère particulier que certaines situations peuvent présenter sur le plan social et humain ».

L'impression défavorable donnée par les préfectures aux associations semble liée à des conditions d'accueil souvent totalement inadaptées aux flux récents de demandeurs de papiers.

Au-delà de cet engorgement administratif, l'augmentation de la pression migratoire se traduit partout par une saturation dramatique des capacités d'accueil et d'hébergement. Ainsi, au minimum 20% des places en CHRS – centres d'hébergement et de réinsertion sociale – prévues pour l'accueil des victimes de l'exclusion, citoyens français ou étrangers en situation régulière, sont désormais occupés par des demandeurs d'asile ou des sans papiers. Dans certaines villes, la situation devient explosive, par exemple à Marseille, Strasbourg, Lille, Rouen, Montpellier, Lyon, à Paris et en Ile-de-France.

- Face au mouvement des sans papiers

L'une des préoccupations de certains préfets, notamment en région parisienne, est de maintenir le dialogue dans certaines limites en évitant d'instaurer une cogestion du dossier des sans papiers. Ainsi, les préfectures n'ont pas cédé à la revendication fréquente des collectifs qui consiste à réclamer au bénéfice de leurs adhérents ou des étrangers figurant sur leurs listes une « protection de fait contre l'éloignement ».

2/ Des divergences sensibles entre les préfectures en matière de délivrance des cartes de séjour aux sans papiers, liées à des problèmes d'interprétation des textes

La mission a constaté des divergences importantes entre les préfectures dans la pratique des régularisations.

Il existe, en fait, deux voies de régularisation possibles :

- la régularisation à des fins humanitaires, par l'usage du pouvoir d'appréciation du préfet sur le fondement de la jurisprudence administrative et d'un avis du Conseil d'Etat du 22 août 1996;

- les différents dispositifs prévus par l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée par la loi du 11mai 1998.

2-1 Les régularisations sur une base humanitaire

Il s'agit, très clairement, d'une procédure à caractère exceptionnel, qui est censée s'appliquer à des cas très particuliers qui ont retenu l'attention du préfet pour telle ou telle raison. Le fondement juridique de ce pouvoir est la jurisprudence du Conseil d'Etat, reprise par l'avis du Conseil d'Etat, en date du 22 août 1996, qui est aujourd'hui régulièrement invoqué par les associations humanitaires et les collectifs des sans papiers. L'avis du Conseil d'Etat visait, lorsqu'il a été rendu, des situations qui sont présumées avoir été réglées depuis par la loi .

Les préfectures de la région parisienne ont choisi d'user avec prudence de cette procédure de régularisation dépourvue de fondement législatif. Elles n'y ont en général recours que pour des cas réellement humanitaires – situations familiales exceptionnelles, handicaps… En province, la situation est infiniment plus contrastée. Mais, dans plusieurs des préfectures visitées, Lille, Marseille, Rouen, Lyon, on observe un usage parfois discutable de ce pouvoir de régularisation préfectoral, à des fins qui relèvent davantage d'un souci de préserver la paix sociale que de préoccupations strictement humanitaires.

2-2 Les critères de régularisation de l'article 12bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée par la loi du 11 mai 1998 : des pratiques variables selon les préfectures

2-2-1 Le 12 bis 3 sur les 10 ans ou 15 ans de séjour

C'est, de l'avis général, en jouant sur le régime des preuves exigées pour atteindre la durée de résidence de 10 ans que l'on peut régulariser le plus grand nombre de personnes sans porter atteinte à la loi. La plupart des préfectures ont donc décidé d'appliquer les conditions de preuves de manière souple. Elles ne paraissent pas avoir une doctrine figée en matière de prise en compte des preuves, ni sur le plan des documents acceptés, ni sur celui de leur périodicité. Elles mettent en avant le pouvoir d'appréciation des préfets, la nécessité de statuer sur « un faisceau d'indices », de se fonder sur « l'intime conviction du décideur ». L'accord est général sur le critère impératif d'une première preuve marquant l'arrivée sur le territoire (visa ou récépissé d'une demande d'asile). Un des problèmes majeurs est évidemment l'appréciation de la sincérité des pièces. Les dossiers sont encombrés de documents que l'on peut soupçonner d'être frauduleux, surtout quand les intéressés se montrent incapables de produire, le moment venu, le document original.

2-2-2 Le 12 bis 7 sur le droit à la vie privée et familiale

L'une des novations les plus importantes de la réforme du 11 mai 1998 a été l'introduction d'un article 12 bis alinéa 7 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui prévoit la délivrance de droit d'une carte de séjour temporaire « à l'étranger...qui n'entre pas dans les catégories précédentes (de l'article 12 bis, notamment le 12 bis 3) ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de la vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard du motif du refus ».

L'utilisation de l'article 12 bis 7 soulève trois questions, sources de divergences entre les préfectures.

- La première, importante pour l'équilibre global de la politique française de l'immigration, tient au lien entre cette disposition et le regroupement familial.

- La seconde concerne l'exigence, clairement formulée par la circulaire du 12 mai 1998, de régularité du séjour pour au moins l'un des conjoints avant toute régularisation sur la base de cet article.

- La troisième a trait à l'utilisation du critère de « la vie privée » outre celui de « vie familiale ».

2-2-3 Le 12 bis 11 sur les étrangers malades

Le 12 bis 11 fait problème, dans la mesure où, conçu à l'origine pour le cas spécifique des maladies les plus graves (très exactement le SIDA), il fait l'objet de dérives très inquiétantes dans certains départements. Dans la pratique, tout dépend des relations entre la préfecture et le médecin inspecteur de la DDASS, qui représente le seul verrou du système.

S'il est trop « libéral », ou si, tout simplement, il fait le choix, par manque de temps, de compétence ou de moyens, de reprendre à son compte la plupart des certificats médicaux qui lui sont soumis, alors c'est tout le dispositif légal de régularisation qui est menacé dans sa crédibilité. Il en est ainsi à Strasbourg, à Nantes et à Créteil, où le médecin inspecteur de la DDASS accepte presque systématiquement de donner un avis favorable sur la simple présentation de certificats médicaux. A la préfecture de police de Paris, la situation est véritablement dramatique.

2-3 Les personnes ni expulsables, ni régularisées (« ni-ni »)

Cette situation recouvre deux cas de figure :

Le premier exemple, le plus fréquent et le plus souvent dénoncé par les mouvements associatifs, est celui d'un étranger en situation illégale, qui n'a pas sollicité l'asile ou dont la demande à ce titre a été refusée, qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, et dont l'éloignement est rendu impossible par une décision de justice. Le tribunal administratif, considérant qu'il existe un danger pour l'intéressé en cas de retour dans son pays, se fondant sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège les individus contre tout traitement dégradant, a en effet annulé soit l'arrêté d'éloignement lui-même, soit l'arrêté fixant le choix d'un pays de destination.

Il existe une autre situation analogue possible : celle de l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, annulé par un tribunal administratif, non pas sur le fondement de l'article 3 de la CEDH, mais sur celui de l'article 8 de la même convention et «d'une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale ».

Les préfectures dans leur ensemble, ne paraissent pas avoir de position arrêtée face à cette situation et réagissent au cas par cas, sur la base du pouvoir d'appréciation préfectoral.

3/ Propositions d'actions

3-1 Maîtriser les flux

3-1-1 Pour une politique rigoureuse des visas

Il conviendrait de définir chaque année sur le plan national, un ordre de grandeur du nombre maximal de visas que chaque consulat serait habilité à délivrer. Ce contingent devrait être fixé conjointement par les trois ministres concernés : Intérieur, Affaires étrangères, Emploi et Solidarité.

De même, il serait souhaitable d'examiner la possibilité d'un relevé systématique des empreintes des demandeurs de visa.

Par ailleurs, il est urgent et prioritaire de donner aux consulats des moyens suffisants pour fonctionner en assurant les contrôles nécessaires avant toute délivrance de visa. Le ministère des Affaires étrangères estime que les postes consulaires doivent bénéficier d'un renfort de 80 fonctionnaires français dans ce but. Cette demande doit être soutenue par le ministère de l'Intérieur auprès de Bercy.

Il est aussi nécessaire d'améliorer la fluidité des communications entre les consulats et les équipes des préfectures en charge des étrangers, deux métiers assez proches, à chaque bout de la chaîne, mais qui s'exercent dans deux sphères différentes, aujourd'hui cloisonnées.

3-1-2 La lutte contre les entrées illégales

Dans le respect des engagements européens de la France, il importe d'explorer toutes les voies permettant de donner un signal fort aux filières et aux candidats à l'immigration régulière : la libre circulation des personnes n'est pas synonyme d'une ouverture incontrôlée du territoire national aux flux migratoires illégaux.

Les moyens juridiques sont prévus par la convention de Schengen.

Tout d'abord, les contrôles aléatoires dans la « bande des vingt kilomètres » peuvent être sensiblement renforcés. Beaucoup dépend alors des moyens et des effectifs de la PAF sur place. Ensuite, au cas ou l'augmentation des flux migratoires illégaux aurait, à un moment ou à un autre, une incidence sur le plan de l'ordre public ou de la sécurité intérieure, la convention de Schengen et le traité d'Amsterdam prévoient clairement et sans ambiguïté l'utilisation possible de l'article 2 §2 de la convention de Schengen – ou clause de sauvegarde – permettant aux Etats de rétablir le temps nécessaire les contrôles fixes aux frontières.

3-1-3 La réforme de l'asile

La mission estime nécessaire d'intensifier ou d'accélérer les préparatifs à la mise en œuvre de la réforme dans les préfectures. Plusieurs préfectures grâce à des renforts en effectifs – 18 mois « vacataires » à Marseille ou à Nantes – ont obtenu des résultats inespérés dans le traitement en temps réel des demandeurs d'asile territorial et l'écoulement de leur stock. Cette action, permise par la DGA et la DLPAJ, devrait être prolongée et renforcée en 2003.

3-1-4 Les procédures d'éloignement

Dans l'immédiat, il est essentiel de marquer une volonté politique extrêmement ferme en matière de laissez-passer consulaires.

La mission suggère la tenue rapide d'une réunion interministérielle en vue de faire le point sur les mesures de rétorsions envisageables en cas de mauvaise volonté persistante des consulats. L'une des mesures de bon sens, à coup sûr des plus efficaces, serait d'établir un lien clair et net entre la poursuite de la délivrance des visas de tourisme par la France et la coopération des pays sources dans la délivrance des laissez-passer consulaires.

Cette décision pourrait faire l'objet d'une concertation au niveau européen, sans que sa mise en œuvre, dans notre pays, soit conditionnée à un accord à quinze.

3-2 Encadrer les mesures de régularisation

3-2-1 Le pouvoir de régularisation à titre humanitaire du préfet

Un texte pourrait définir le cadre et les principes des régularisations préfectorales en dehors de l'article 12 bis de l'ordonnance. Il conviendrait notamment de préciser les situations humanitaires susceptibles de relever de cette prérogative préfectorale, à titre exceptionnel, car non couvertes par le 12 bis : handicap, situation familiale inextricable, violences exercées sur les femmes, engagement personnel actif dans la vie sociale... Ce texte doit aussi, a contrario, indiquer les situations qui doivent être écartées de la régularisation (pressions, interventions, chantages divers...), ce qui permettra aux préfets de le faire valoir pour justifier certains cas de refus.

3-2-2 La « chaîne » de l'article 12 bis

a) L'article 12 bis 3 sur la régularisation après un séjour de 10 ou 15 ans (étudiants)

Dans un souci de clarté et d'harmonie entre les préfectures, il convient de récrire la circulaire du 12 mai 1998 sur ce point, de manière à confirmer l'importance de « l'intime conviction » dans le processus de décision, formaliser les assouplissements intervenus au cours de ces dernières semaines, notamment en matière d'administration de la preuve sur les cinq premières années de la période de résidence.

b) L'application de l'article 12 bis 7 sur le droit au respect de la vie privée et familiale

Il convient d'être prudent sur l'idée d'un assouplissement concernant la condition de régularité d'au moins l'un des deux membres de familles.

Toutefois, dans quelques cas exceptionnels, certaines familles dont il est acquis qu'elles ne repartiront pas, peuvent être régularisées sur le 12 bis 7 dans les conditions retenues par la préfecture de police de Paris qui sont suffisamment claires et circonscrites pour éviter tout dérapage :

- enfant scolarisé ou né en France et donnant des gages d'intégration, notamment par son assiduité sur le plan scolaire ;
- présence du couple sur le territoire depuis au moins 6 ans ;
- existence d'un travail.

c) L'article 12 bis 11 sur les étrangers malades

L'arrêt de la dérive constatée passe par plusieurs mesures :

- établir un inventaire des maladies les plus significatives relevant de ce dispositif :

- procéder à une contre-expertise systématique par un médecin expert auprès des tribunaux ou un médecin de l'office des migrations internationales ;
- lettre conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre en charge de la santé ;
- inviter les préfets à saisir le conseil de l'ordre ou les Parquets en cas de fraude.

3-2-3 Pour une régularisation de droit des étrangers juridiquement non éloignables

Lorsqu'une mesure d'éloignement est annulée par un tribunal sur le fondement des articles 3 ou 8 de la CEDH, cette annulation étant devenue définitive, l'intéressé doit obtenir de plein droit une carte de séjour.

*Dans l'immédiat, par circulaire du ministre de l'Intérieur, demander aux préfets, sur la base de leur pouvoir de régularisation à titre humanitaire, de délivrer une autorisation provisoire de séjour de six mois dans cette circonstance (avec droit au travail) ;

*Ensuite, en un deuxième temps, dans le cadre d'une réforme législative, prévoir une régularisation de droit dans ce type de situation.

3-3 Adapter les méthodes de travail des préfectures

Plusieurs orientations sont à envisager concernant le fonctionnement des services publics, en particulier les préfectures :

3-3-1 Une amélioration des conditions d'accueil

Les préfectures ne peuvent pas plus longtemps se dispenser d'une réflexion approfondie sur les adaptations indispensables des locaux d'accueil spécifiques des étrangers et sur les conditions de cet accueil par les personnels.

3-3-2 Une organisation rationalisée du travail.

Sans méconnaître les problèmes partout rappelés des effectifs et malgré les efforts indiscutables des préfets pour affecter prioritairement des agents au service des étrangers et pour obtenir des vacations qui viennent, pour un temps, soulager les sections les plus faibles, il n'en reste pas moins qu'une rationalisation des méthodes de travail est indispensable. Plusieurs pistes de travail sont ouvertes à cet égard pour faciliter les conditions d'un véritable dialogue avec l'étranger et réduire corrélativement les charges mal maîtrisées des services.

3-3-3 Un renforcement de la professionnalisation des personnels

Le constat de la mission, comme il a été indiqué, est celui de la compétence indiscutable des personnels affectés aux services des étrangers et de l'intérêt personnel autant que de l'implication très forte qu'ils apportent à leur fonction. Il n'en reste pas moins que cette compétence, cette implication doivent être nourries au quotidien par un renforcement de la

formation et une meilleure diffusion de l'information sur l'évolution de la réglementation en matière d'étrangers.

3-3-4 Le renforcement des liens avec les associations et collectifs de sans papiers.

La mission a relevé l'intérêt absolu qu'il y a à accorder à ces instances des temps et des conditions de dialogue adaptés à chaque situation locale, même si personne ne souhaite. pas plus les préfets que ces organismes, une forme de co-gestion, de co-décision sur les dossiers des étrangers. Dans tous les cas l'implication personnelle du préfet est essentielle.

3-3-5 La nécessaire revitalisation de la commission des titres de séjour.

La mission est d'avis de donner à cette commission toute sa place dans le cadre de la stricte application de la loi, en veillant à conforter le rôle actif de rapporteur du chef du service des étrangers de la préfecture même s'il ne prend pas part aux délibérations de la commission. C'est en effet l'occasion, en entendant l'étranger lui-même présenter son dossier. d'un dialogue trop souvent absent des relations préfecture –ressortissant étranger.

3-3-6 Instauration au sein du ministère de l'intérieur d'une grande direction de l'immigration.

Face au poids grandissant que prend la problématique de l'immigration et à l'impact qui est la sienne dans la société, la question se pose de l'intérêt qu'il y aurait à réunir. sous l'autorité du ministre de l'intérieur, et dans une seule et même direction de l'immigration. l'ensemble des services de l'Etat qui sont partie au traitement et à la gestion de ce dossier. La réunion de ces services dans une direction distincte donnerait une meilleure cohérence à l'action menée en même temps qu'une meilleure efficacité.

SOMMAIRE

Pages

Face à la recrudescence des demandes de délivrance de cartes de séjour en faveur des sans papiers, l'Inspection générale de l'administration a été chargée, par note du directeur de cabinet du ministre en date du 11 octobre 2002 « d'examiner si la législation actuelle laisse subsister des situations inextricables, notamment des personnes qui ne sont ni expulsables ni régularisables et de proposer les mesures d'ordre permettant d'assurer l'homogénéité de traitement des dossiers individuels par les préfectures sur l'ensemble du territoire »[1].

Le communiqué de presse du 5 septembre 2002 avait tracé le cadre général de cette mission. D'une part « il est exclu d'ouvrir une procédure de régularisation globale des étrangers en situation irrégulière sur le territoire ». D'autre part, « il est possible que la loi ait laissé sans solution certaines hypothèses spécifiques de personnes ni régularisables ni éloignables ; il faut traiter ces cas avec bon sens, humanité et réalisme »[2].

La dernière grande opération de régularisations en France a été organisée par la circulaire du 24 juin 1997. Elle s'est traduite par la délivrance de cartes de séjour au bénéfice de 80.000 personnes, sur la base de quelques critères : relations familiales, risques en cas de retour dans le pays d'origine, conjoints d'étrangers en situation régulière après cinq ans de présence sur le territoire français. Cette mesure, assortie de délais précis, était notamment destinée à régler des situations humanitaires particulières, notamment les cas de parents d'enfants français sans papiers.

L'effet « d'appel d'air » lié à toute régularisation massive est une réalité indéniable. Lors des grandes opérations de régularisations organisées par les autorités espagnoles et italiennes en 2000, nos services de police ont constaté un afflux massif d'étrangers en situation irrégulière aux frontières entre la France et ces pays. La réforme législative espagnole de janvier 2000, prévoyant une régularisation automatique de tout étranger en situation illégale après deux ans de résidence, a aussitôt entraîné une hausse considérable des mouvements de populations en provenance du Maroc. L'Espagne a dû modifier sa loi dix mois plus tard pour porter cette durée à cinq ans et envisage désormais de supprimer ou de restreindre fortement toute possibilité de régularisation…

L'un des objectifs de la loi dite « loi Chevènement » du 11 mai 1998 était d'empêcher la reconstitution d'un « stock » de sans papiers et de mettre fin, pour l'avenir, à toute opération massive de régularisation en prévoyant la délivrance « de droit » de cartes de séjour au bénéfice de certaines catégories d'étrangers « protégés », non susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. L'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, introduit par la loi Chevènement, ouvrait ainsi la voie à une procédure de régularisations en continu qui bénéficie à environ 12.000 personnes chaque année.

Cette réforme, tout en permettant de régler progressivement des cas humanitaires, a aussi contribué à brouiller les repères en matière de politique des étrangers. En introduisant, avec « l'article 12 bis » de l'ordonnance du 2 novembre 1945[3], des cas de régularisation de droit dans certaines situations – dix ans de présence prouvée, lien familial, maladie grave – elle a engendré de facto un « droit à régularisation », créé une situation intermédiaire, fait de tout clandestin un résident légal potentiel. Ainsi, le séjour irrégulier est devenu une passerelle naturelle, une voie de plus en plus sollicitée, vers le séjour régulier. D'ailleurs on voit

---

[1] Annexe 1
[2] Annexe 2
[3] Annexe 3

désormais des étrangers s'installer dans la clandestinité et cumuler les preuves de leur séjour, en attendant l'échéance de dix ans.

L'Europe n'offre, en tout cas pour l'instant, aucun cadre de référence en matière de délivrance de cartes de séjour aux étrangers en situation illégale. Les Etats de l'Union sont en effet divisés sur la question, pour des raisons de fond, qui tiennent à des approches historiques ou philosophiques différentes. Certains limitent fortement – sauf asile – la délivrance de carte de séjour à des étrangers en situation irrégulière pour ne pas donner une prime à l'illégalité : le Royaume-Uni, l'Allemagne. D'autres ont une tradition de régularisations à des fins humanitaires : la France et la Belgique. Les pays méditerranéens, en particulier la Grèce, l'Italie, l'Espagne jusqu'à ces derniers mois, appliquent des politiques de régularisations massives, au nombre de plusieurs centaines de milliers chaque année depuis 1998, à des fins économiques, sur la base de l'existence d'un contrat de travail, notamment pour pourvoir aux besoins de main d'œuvre agricole ou dans les services domestiques.

Au total, les difficultés constatées aujourd'hui tiennent beaucoup plus aux défaillances de la maîtrise des flux migratoires en France qu'à l'existence de cas humanitaires laissés sans solution par la loi, même si quelques situations difficiles ont été relevées. La question des sans papiers ne peut pas être traitée séparément de celle de l'immigration illégale.

D'ailleurs, il va de soi que la politique de régularisations et d'intégration, à l'avenir, pourra être d'autant plus généreuse que la maîtrise des flux sera plus efficace.

Le présent rapport, établi à la suite des entretiens et visites de préfectures figurant dans l'annexe 4, comporte trois parties :

1/ De l'immigration illégale à la question des sans papiers.

2/ Des divergences entre préfectures dans le traitement des dossiers.

3/ Pour un réaménagement des pratiques en cours.

1/ De l'immigration irrégulière à la question des sans papiers

Si l'immigration illégale est un phénomène qui touche l'ensemble de l'Union européenne, la question des « sans papiers », en tant que mouvement revendicatif, reconnu comme interlocuteur par les pouvoirs publics, semble constituer une exception française.

1-1 Les facteurs de l'immigration illégale en France

Un sentiment de fatalisme prévaut souvent face au phénomène de l'immigration irrégulière. Cependant, l'augmentation des flux illégaux en quelques années, en France comme en Europe, résulte au moins autant de décisions ou de mesures prises par les pays de destination, que des transformations du monde, de l'aggravation de la misère ou de l'instabilité planétaire. En France, trois facteurs principaux se combinent pour produire le phénomène des sans papiers : une utilisation frauduleuse des visas de tourisme, le détournement du droit d'asile à des fins de maintien sur le territoire, l'inefficacité des procédures de reconduite à la frontière.

1-1-1 Les visas

L'examen rapide d'un échantillon de dossiers dans chaque préfecture visitée par la mission laisse apparaître que dans leur immense majorité, à plus de 90%, les demandeurs de cartes de séjour sont entrés légalement, sur la base d'un visa de tourisme d'une durée de validité de trois mois au maximum. Ils sont donc passés à l'illégalité à l'expiration de la date de validité de leur visa.

L'augmentation massive du nombre des visas délivrés par la France depuis quelques années semble donc être en grande partie à l'origine de l'accroissement de l'immigration illégale dans notre pays et donc de la question des sans papiers. Les visas de court séjour, d'une durée de validité de moins de trois mois font en effet de plus en plus souvent l'objet d'un détournement de procédure : délivrés à des fins touristiques, dans 80% des cas sur l'invitation d'un proche, ils se traduisent fréquemment par un maintien sur le territoire français au-delà de leur période de validité. Il n'existe aucune statistique précise mais le ministère des Affaires étrangères évalue le « taux d'évaporation » à environ 10% pour les nationalités les plus sensibles, et parfois sans doute davantage (les Maliens par exemple).

Les visas délivrés aux Algériens sont ainsi passés de 48.000 en 1996 à 277.000 en 2001. Pour d'autres nationalités, l'augmentation du nombre de visas accordés, entre 1996 et 2001, est également significative[4] :

- Ressortissants chinois : de 34 .000 à 91.000
- Marocains : de 59.700 à 146.603
- Tunisiens : de 48.262 à 80.000
- Indiens : de 30.400 à 63.400
- Egyptiens : de 22.400 à 43.500
- Maliens : de 7.000 à 28.300.

[4] Annexe 5

La hausse du nombre des visas accordés aux Algériens est le résultat d'un choix politique effectué en 1998 et 1999 qui a donné lieu à une intense concertation entre les ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères. En revanche, pour les autres nationalités, elle ne semble pas procéder d'un arbitrage ou d'une décision gouvernementale, mais d'une augmentation phénoménale de la demande locale. Celle-ci n'est pas seulement liée à la circulation, mais correspond aussi à une montée en puissance du désir d'émigration. Les ambassadeurs et consuls opposent une résistance inégale à cet accroissement de la pression sur leurs guichets, si l'on en juge par des « taux de refus » qui diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre : 60% en Algérie (2001), 30% en Tunisie, 19% au Mali, 10% en Chine et 35% au Maroc.

Les règles de délivrance des visas de court séjour sont déterminées par une « instruction consulaire commune » élaborée dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Schengen. Pour obtenir un visa de tourisme, les demandeurs doivent produire un certain nombre de pièces : le titre de transport aller-retour, la preuve de moyens de subsistance, une attestation d'accueil (fournie par la personne censée assurer l'hébergement dans le pays de destination), un justificatif de la situation socioprofessionnelle de l'intéressé. Le consul dispose d'une marge de manœuvre importante dans la délivrance du visa de tourisme : se fondant sur les justificatifs socioprofessionnels, il lui appartient de vérifier la « bonne foi » du demandeur, d'apprécier, au vu de sa situation générale, s'il présente toutes les garanties de retour.

Le dispositif comporte trois failles importantes.

Une dérive générale de la procédure « d'attestation d'accueil » a été constatée dans plusieurs préfectures. Les attestations d'accueil sont délivrées par les mairies sans que celles-ci aient les moyens de vérifier la bonne foi du demandeur, leur rôle se limitant à une simple vérification d'identité et de l'existence du logement. Cette procédure, qui prive le maire de pouvoir d'appréciation et lui donne compétence liée, a abouti au développement d'un trafic intense d'attestations d'accueil dans les communes sensibles en matière d'immigration, en particulier en Seine-Saint-Denis. Ainsi, les mêmes personnes sollicitent des formulaires en grand nombre et à répétition, ce qui laisse supposer l'existence de trafics. Les demandes d'attestation d'accueil en grande quantité proviennent parfois de foyers d'immigrés. Un véritable trafic s'est développé, en particulier chez certaines nationalités, par exemple malienne. Ce phénomène explique en partie l'explosion du nombre des visas délivrés, à des fins qui n'ont rien de touristique....

Les consulats français à l'étranger se heurtent à des difficultés croissantes pour vérifier la situation socioprofessionnelle des demandeurs de visa, en particulier l'existence d'un emploi ou d'un travail. En effet, ils observent une augmentation massive de la fraude documentaire sur ce point qui est décisif pour la délivrance du visa. De nombreux justificatifs fournis sont des faux, se réfèrent à des entreprises qui n'existent pas. Environ un tiers des documents présentés à cette fin dans certains pays d'origine seraient frauduleux. Or, les consulats n'ont pas les moyens de vérifier systématiquement l'authenticité des pièces remises à l'appui de la demande. Selon le ministère des Affaires étrangères, il manque aujourd'hui 80 agents français dans les consulats pour être en mesure d'effectuer le travail de contrôle nécessaire. De même, la fraude à l'état civil et à la nationalité française semble se répandre dans certaines villes africaines, avec la complicité de tribunaux qui établissent de faux actes de naissance.

La troisième faiblesse du dispositif tient à l'absence d'une politique globale et cohérente de délivrance des visas de tourisme. Les ambassades et postes consulaires sont à peu près autonomes dans la détermination du nombre de visas délivrés. Ils ont à faire face à des pressions locales souvent extrêmement fortes, notamment dans les pays francophones, marquées par des files d'attentes impressionnantes, des délais de traitement de plusieurs mois, des démarches insistantes et des interventions permanentes. En l'absence de politique globale, d'une vision d'ensemble du sujet, les réponses apportées par les responsables français du poste varient en fonction de leur approche, de leur sensibilité personnelle ou de leurs priorités locales, sachant qu'il est parfois difficile de dire « non » d'un point de vue diplomatique. Ainsi, la hausse vertigineuse, en quelques années, des visas accordés aux Maliens ne résulte pas d'instructions politiques venues de Paris mais plutôt de causes internes au poste consulaire.

1-1-2 Les entrées illégales

Les entrées illégales représentent une autre source de l'immigration irrégulière en France. Elles ne font l'objet d'aucune statistique précise mais peuvent se mesurer par les indicateurs d'activité de la police aux frontières[5].

Sur l'ensemble du territoire, la pression migratoire illégale, passages clandestins par les frontières aériennes, routières, maritimes, ferroviaires, demeure très forte, même si certains chiffres de l'activité policière, en particulier à Roissy, peuvent dénoter un répit tout relatif.

Ainsi, les non-admissions – c'est-à-dire les refoulements à la « frontière extérieure européenne », en France les aéroports internationaux – avoisinent 23.000 en 2000 comme en 2001.

Les procédures de réadmissions, essentiellement d'étrangers interpellés après leur passage aux « frontières intérieures », terrestres, routières ou ferroviaires, et renvoyés sur l'Italie ou l'Espagne, sont en baisse significative : de 21.870 en 2000 à 16.155 en 2001. Cette baisse n'a a priori rien de rassurant. Elle reflète vraisemblablement davantage un recul de l'activité des services aux frontières terrestres qu'une atténuation de la pression migratoire. Les problèmes se retrouvent ailleurs, plus en aval sur le territoire français. Ainsi, le nombre de personnes interpellées dans le Pas-de-Calais connaît une augmentation vertigineuse pour des raisons bien connues qui tiennent à l'afflux vers le Royaume-Uni et à l'activité policière dans la région : de 25.331 en 2000 à 82.317 en 2001.

Un signe positif tout de même : l'activité de répression des passeurs a permis d'obtenir des résultats significatifs : en 2001, douze filières internationales d'immigration illégale ont été démantelées par l'Office Central pour la Répression de l'Immigration irrégulière et l'Emploi des Etrangers Sans Titre (OCRIEST).

1-1-3 Les procédures d'asile

Le système français de l'asile constitue l'une des causes essentielles des difficultés de l'Etat dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Un étranger qui présente une demande

[5] Annexe 6

d'asile est en effet autorisé à rester sur le territoire français le temps nécessaire à l'examen sur le fond de son dossier. Ainsi, un grand nombre d'étrangers en situation illégale, entrés soit sur visa, soit frauduleusement, présente une demande d'asile à seule fin d'obtenir une autorisation provisoire de séjour, même en l'absence de toute persécution subie dans le pays d'origine. Plus la procédure d'asile est longue et complexe, plus elle favorise l'immigration irrégulière.

Or la France fait face depuis quelques années à une augmentation considérable des demandes d'asile, toutes catégories confondues. Celles-ci sont passées de 23.800 en 1998 à 80.000 en 2001. La France a rejoint en quelques années le peloton de tête des principaux pays de destination : l'Allemagne et le Royaume-Uni (88.000 en 2001). Le nombre total de réponses favorables, au titre soit de l'asile « conventionnel », qui concerne les persécutions d'origine étatique, soit de l'asile territorial pour les autres persécutions, atteint 5.185, c'est-à-dire un taux global de 6,4%.

La faiblesse de ce taux montre que les procédures d'asile sont aujourd'hui largement détournées de leur mission. Leur principal effet est de permettre à des migrants en situation illégale de bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour qui ouvre droit, dans le cas de l'asile conventionnel, à un hébergement ou une allocation d'environ 300 euros par mois.

Comme l'a souligné le rapport de synthèse de la mission d'inspection interministérielle sur le droit d'asile de juin 2002 : « Moins que l'espoir d'acquérir le statut de réfugié politique ou de bénéficier de l'asile territorial, l'obtention de la situation de demandeur d'asile et la perspective de pouvoir demeurer à terme sur le territoire apparaissent comme des motifs d'augmentation de la demande. »

La durée excessive des procédures d'asile devient ainsi un handicap majeur dans la lutte contre l'immigration illégale. Elle est évaluée à deux ans pour l'asile conventionnel, et à 22 mois pour l'asile territorial, depuis le premier contact en préfecture jusqu'à la décision finale. L'engorgement du dispositif entraîne notamment un allongement considérable du délai d'attente pour être reçu en préfecture afin d'y déposer le dossier de demande d'asile: autour de dix mois à la préfecture de police de Paris. Cette situation est insatisfaisante à tout point de vue. L'administration est pénalisée dans la mise en œuvre du droit des étrangers ; le milieu associatif y voit une grave atteinte à l'exercice du droit d'asile. En outre, l'examen d'une demande d'asile conventionnel peut être suivi du dépôt d'une demande d'asile territorial, ce qui prolonge encore les délais d'instruction et aboutit à une paralysie des procédures de lutte contre l'immigration illégale…

La différence entre un « sans papier » et un « demandeur d'asile » tend ainsi, de facto, à se brouiller, à s'estomper. Beaucoup d'étrangers en situation illégale ont présenté une demande d'asile à un moment ou à un autre de leur parcours, celle-ci constituant un outil destiné à se maintenir le plus longtemps possible sur le territoire français. La confusion croissante se retrouve dans les structures d'accueil qui reçoivent indifféremment des demandeurs d'asile et des sans papiers, sans que la distinction entre ces deux catégories soit toujours bien claire. Ce phénomène a des conséquences désastreuses pour le droit d'asile – la protection offerte aux victimes de persécutions – qui fait l'objet d'un amalgame croissant, dans l'opinion publique, avec l'immigration illégale.

Après trois ou quatre ans de présence, il devient très difficile d'éloigner un ressortissant étranger qui a tissé des liens sociaux dans notre pays voire même fondé une famille. Les sans papiers ont souvent des parcours administratifs similaires, qui se retrouvent dans les dossiers et soulignent l'enchevêtrement de fait entre immigration illégale et demande d'asile. On voit ainsi se préciser une sorte de « filière administrative » qui tend à produire des sans papiers :

- entrée sur visa de tourisme de trois mois,
- séjour dans l'illégalité pendant quelques mois,
- droit au séjour provisoire pendant deux ou trois ans suite au dépôt d'une demande d'asile conventionnel ou territorial,
- retour à l'illégalité, dans l'attente d'une mesure de régularisation.

La procédure française « d'asile à la frontière », tout à fait à part dans le dispositif, constitue une source de complexité supplémentaire et une voie directe de l'immigration illégale. La législation prévoit qu'un étranger qui se présente à la frontière, même démuni des documents nécessaires à l'accès au territoire, peut solliciter l'autorisation d'entrer en France pour y présenter ensuite une demande d'asile (conventionnel ou territorial). Sa demande ne peut être refusée, par le ministre de l'Intérieur, que si elle est jugée « manifestement infondée », ce qui est rarement le cas. En attendant qu'une décision soit prise sur ce point, l'intéressé peut être placé en « zone d'attente » pendant vingt jours. Cette procédure d'asile à la frontière, utilisée dans les aéroports internationaux, notamment à Roissy, est de plus en plus couramment sollicitée: 7.913 demandes en 2000 ; 10.500 en 2001[6].

Or, il apparaît que dans 85% des cas, les étrangers autorisés à entrer en France au titre d'une demande d'asile à la frontière se dispersent sur le territoire sans présenter, comme ils s'y étaient engagés, une demande d'asile conventionnel ou territorial. Il deviennent donc aussitôt des clandestins. Le système de l'asile à la frontière constitue ainsi une véritable porte ouverte de l'immigration illégale en France, et contribue à augmenter mécaniquement le nombre des sans papiers.

Deux évolutions encourageantes doivent cependant être mentionnées. En décembre 2001, le gouvernement a menacé certaines compagnies aériennes, qui acheminaient des personnes démunies de tout document de voyage, de suspendre leur autorisation d'atterrissage à Roissy ou à Orly. Ce geste a eu un impact spectaculaire : les contrôles à l'embarquement ont été renforcés et le nombre des demandes d'asile à la frontière est en diminution en 2002, pour la première fois depuis des années. En outre, on observe une augmentation significative du taux de rejet des demandes d'asile à la frontière, prononcées par le DLPAJ, au nom du ministre de l'Intérieur, comme manifestement infondées : de 5% en 2001 à 30% fin 2002. L'expérience de l'asile à la frontière permet ainsi de souligner qu'en matière de maîtrise des flux, les signes de fermeté permettent parfois d'obtenir des résultats rapides et spectaculaires.

1-1-4 La question de l'éloignement

Le phénomène des sans papiers résulte en grande partie de la difficulté rencontrée par l'administration à procéder aux mesures d'éloignement des étrangers en situation illégale. Seule une petite minorité des arrêtés de reconduite à la frontière prononcés par les préfets est effectivement mise en vigueur : 6.161 sur 37.303 en 2001. Sur quelques années, la situation

[6] Annexe 6

ne cesse de s'aggraver, le taux des éloignements effectifs étant en chute constante : 23,5% en 1996 ; 17,8% en 2000 ; 16,7% en 2001.

La faiblesse de ces chiffres s'explique en partie par l'importance du nombre des « arrêtés notifiés par voie postale », qui se limitent à une simple notification, et qui ne sont donc suivis d'effet que dans 1% des cas. Dans l'immense majorité des cas, 61,4%, l'échec de la mesure d'éloignement est dû au fait que le ressortissant étranger est « introuvable ». Les préfets signent un grand nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière – 37.301 en 2001 – qui sont transmis par voie postale aux étrangers concernés, mais ne font l'objet d'aucune mesure de mise en vigueur. La pratique actuelle consiste donc, pour les préfectures, à émettre des arrêtés d'éloignement en masse, sans se donner les moyens de les mettre en œuvre, dans l'attente d'une éventuelle interpellation opérée par hasard sur la voie publique.

Plus surprenante est l'incapacité de l'administration à mettre en œuvre la mesure d'éloignement à la suite d'une interpellation policière, l'étranger étant placé en centre de rétention : 33% de succès en 2001, contre 46% en 1996... La dégradation de l'efficacité administrative dans ce domaine est donc continue[7].

En effet, la deuxième cause d'échec des mesures de reconduite à la frontière, après celle de « l'étranger introuvable » correspond à la situation d'un étranger interpellé et placé en rétention administrative, dont l'éloignement est rendu impossible par « défaut de document » : 15% des échecs. L'intéressé a en effet détruit ses papiers, refuse dans certains cas de décliner son identité véritable et sa nationalité. Dans cette hypothèse, l'administration ne peut réussir la mesure d'éloignement qu'à la condition d'obtenir du consulat dont relève l'étranger en France la délivrance d'un laissez-passer consulaire, identifiant l'intéressé et permettant son retour dans le pays d'origine.

Le laissez-passer consulaire est donc la clé essentielle de la réussite de la reconduite à la frontière, lorsqu'une personne a été interpellée.

Or, toutes les préfectures le soulignent, il est de plus en plus difficile d'obtenir satisfaction auprès des consulats dans la délivrance de ces documents. Le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires n'était que de 28,21% en 2001, en baisse de 4,6 par rapport à 2000. On constate, à côté de bons taux de délivrance (Turquie : 67,5%, Roumanie : 67,4%), des taux médiocres (Mali :30,8% ; République démocratique du Congo : 21,3%), et des taux très faibles (Egypte : 2,7% ; Côte d'Ivoire : 2%). Des actions diplomatiques ont été engagées en décembre 2001 envers six Etats manifestement peu coopératifs. Cette opération a débouché sur des résultats positifs à l'égard de trois Etats : l'Albanie (52,8% en 2002 contre 20% en 2001), l'Algérie (40% contre 34%), et le Mali (35% contre 29%). En revanche, elle n'a permis aucun progrès, bien au contraire, avec le Maroc (19,8% contre 28%), la Tunisie (17% contre 18%) et l'Egypte qui n'accorde pratiquement plus de laissez-passer...[8]

Les consulats ont tendance à multiplier les conditions à la délivrance des laissez-passer. Chacun applique son tarif : environ 100 euros en moyenne. Cette rémunération explique en partie sans doute l'attitude positive de certains postes, par exemple roumain. Le niveau d'obtention de laissez-passer consulaires dépend en partie de la qualité des relations personnelles nouées entre le corps préfectoral et le personnel du consulat – un même consulat

[7] Annexe 7
[8] Annexe 8

peut avoir des politiques différentes vis-à-vis de deux préfectures relevant de son champ de compétence – et parfois même de marchandages douteux, la délivrance de laissez-passer devenant la contrepartie de mesures de faveur : octroi d'une carte de séjour pour un proche du consul ou de sa famille. Bien souvent, la délivrance des laissez-passer n'est plus considérée par les consulats comme l'exécution d'un devoir lié à la prise en charge de leurs ressortissants, mais comme un outil de marchandage destiné à obtenir une contrepartie de l'administration française.

La question de la durée de rétention se greffe sur le problème des laissez-passer consulaires. Dans certains cas, l'échec de l'éloignement est dû à la brièveté de la durée de rétention, de douze jours en France, contre dix-huit mois au maximum en Allemagne, quarante jours en Espagne, deux mois en Italie, illimitée aux Pays-Bas et au Royaume-Uni[9]. En effet, quelques pays d'origine des migrants, tout en manifestant une volonté de coopération, ont besoin de délais excédant douze jours pour identifier leur ressortissant, produire et acheminer le document de voyage réclamé par la France. C'est notamment le cas du Soudan. Le laissez-passer parvient en préfecture bien après l'expiration de la durée de douze jours, l'intéressé ayant donc été libéré.

Les autres causes de l'échec de l'éloignement, après interpellation, doivent être également prises en compte.

Les décisions de justice n'expliquent ainsi qu'une part minoritaire des reconduites non exécutées. Les tribunaux administratifs ont annulé 671 arrêtés de reconduite à la frontière sur 3751 qui ont fait l'objet d'un recours. Quant aux décisions du juge judiciaire d'interrompre la rétention administrative, qui échappent parfois à la logique administrative ou juridique, elles représentent une cause d'échec non négligeable (3,9 % des raisons de l'interruption de la mesure d'éloignement), mais loin derrière la non obtention des laissez-passer consulaires.

Les refus d'embarquement sont de plus en plus rarement des causes d'échec de la reconduite à la frontière (1,2%), de même que l'absence de moyens de transport (moins de 1%).

En revanche, un obstacle supplémentaire de l'éloignement prend depuis quelques mois une ampleur préoccupante : les étrangers en rétention administrative ont de plus en plus tendance, sur les conseils de leur avocat, à présenter des demandes d'asile dilatoires, quelques heures avant l'application de la mesure d'éloignement. En l'état actuel du droit, cette demande, qui aurait pu être présentée bien avant, doit être examinée par l'OFPRA, ce qui impose un délai supplémentaire et aboutit fréquemment à l'échec de la procédure de reconduite.

1-2 Les préfectures face au phénomène des sans papiers

Les préfets et leurs services sont dans une situation très délicate face à l'augmentation de l'immigration illégale. Il leur appartient de gérer des phénomènes sur lesquels ils n'ont aucune prise, n'en maîtrisant pas la source.

[9] Annexe 9

1-2-1 Les données statistiques disponibles.

Aucune donnée fiable ne permet de connaître précisément le nombre des sans papiers en France. Le chiffre couramment avancé par les administrations est celui de 300.000. A Paris, selon la préfecture de police, il pourrait être de 50.000 ; en Seine-Saint-Denis, d'environ 40.000 ; dans les Bouches-du-Rhône de 30.000. Le secrétaire général de la coordination nationale des sans papiers, M. Saddok Guitoun, déclare 80.000 adhérents et évalue le nombre total des étrangers en situation illégale en France à 200.000. Il est vraisemblable que l'on est loin du compte.

Peut-on évaluer le flux annuel des sans papiers en France , tout au moins en avoir une idée approchante? On connaît le nombre de demandeurs d'asile déboutés, au titre des deux formes d'asile, conventionnel et territorial. Pour les demandes présentées pendant l'année 2001 – 80.000 – en appliquant les taux de rejet constatés (88% et 98%) il devrait être d'environ 75.000. Or, au regard des estimations effectuées dans les préfectures depuis le début du mouvement des sans papiers, sur la base des listes de noms présentées par les collectifs, il apparaît que 63% des demandeurs de papiers ne sont pas enregistrés dans les préfectures, et n'ont donc pas présenté de demande d'asile à un titre quelconque. Il n'est donc pas absurde de considérer qu'au rythme actuel, le nombre d'étrangers en situation illégale augmente de 150 à 200.000 personnes par an. Les principales nationalités des personnes figurant sur les listes remises aux préfectures sont algérienne, chinoise, malienne, marocaine, avec de fortes variations selon les départements.

Depuis la reprise du mouvement des sans papiers en septembre 2002, les différents « collectifs » départementaux ont déposé dans les préfectures des listes de noms de personnes dont les dossiers devraient, selon eux, faire l'objet d'un réexamen en vue d'une régularisation éventuelle. Au 25 octobre 2002, le nombre total des noms portés sur ces listes était de 15.000, dont 7.551 à Paris, 3.261 dans les Hauts-de-Seine, 966 dans les Yvelines, 917 en Seine-Saint-Denis, 711 dans le Val-de-Marne. En province, notamment à Lyon et à Marseille, les chiffres sont beaucoup plus modestes. Seule une minorité des noms communiqués est déjà enregistrée au fichier des étrangers, et donc correspondent à des dossiers exploitables : 37,3%.

Le nombre des migrants non enregistrés au fichier des étrangers figurant sur les listes, 63%, s'explique par l'importance, dans la population des sans papiers, des personnes entrées récemment sur le territoire, jeunes célibataires âgés de vingt à vingt-cinq ans, sans attache avec la France, n'ayant pas demandé l'asile, qui ne répondent en rien aux critères légaux de délivrance des cartes de séjour.

Les 15.000 noms communiqués par les collectifs n'épuisent en aucune façon le stock de clandestins dont la régularisation est sollicitée : de nouvelles listes sont annoncées un peu partout. Cependant, la part des noms correspondant à des dossiers sérieux va en se raréfiant et les préfectures, sur la base des listes remises par les collectifs ont de plus en plus de peine à identifier des candidats ayant un profil « régularisable ».

Au total, compte tenu de la difficulté à identifier la plupart des dossiers, et de la qualité incertaine de beaucoup d'autres au regard des critères législatifs, seule une minorité des personnes dont les noms ont été signalés par les associations devrait bénéficier d'une réponse favorable.

Ainsi, la préfecture de police a retenu un échantillon de 127 personnes choisies au hasard sur la liste de 3.300 noms, déjà épurée des cas non identifiables. Sur 127 noms, elle prévoit une régularisation éventuelle d'environ 50 à 60 noms, grâce à divers assouplissements à la pratique actuelle en la matière, c'est-à-dire de 40 à 50%. En l'état des données disponibles, la régularisation pourrait concerner 1.000 à 1.500 étrangers dans la capitale, où le nombre total des clandestins est estimé à 50.000. Dans les autres départements de la région parisienne, notamment en Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine, les proportions sont à peu près les mêmes, voire légèrement inférieures[10].

1-2-2 Un certain désarroi perceptible dans les préfectures et les services de l'Etat

- Face à l'augmentation des flux

Les mouvements associatifs rencontrés au niveau national ont manifesté un certain pragmatisme, ne sollicitant pas une régularisation générale, par réalisme, mais un assouplissement dans le traitement des dossiers de la part des préfectures, réclamant « une application pleine et entière de la loi ». Toutefois, la plupart des personnalités rencontrées à ce titre ont sévèrement mis en cause les préfectures et leurs agents, parfois accusés de « comportements expéditifs » à l'égard des étrangers.

Les préfectures, en particulier les services des étrangers, ont très mal vécu, depuis six mois, les critiques formulées à leur endroit. Un malaise évident affecte les services des étrangers, lié non seulement à des accusations ressenties comme dénuées de tout fondement, mais aussi à un sentiment d'impuissance dans la mise en œuvre du droit, en raison notamment de la non application des mesures d'éloignement.

Au regard de l'échantillon des préfectures visitées, rien ne permet de contester la compétence, le sens de l'intérêt général, l'engagement personnel des agents chargés de traiter des dossiers parfois complexes. Aujourd'hui, tous leurs efforts sont tournés vers l'identification de « bons dossiers », c'est-à-dire « récupérables », pouvant faire l'objet, après réexamen, d'une régularisation compatible avec la législation. Partout, des liens directs, quasi institutionnels, ont été noués avec les représentants des sans papiers, facilitant l'apaisement des tensions. Les services des étrangers ont une mission difficile qui consiste à concilier l'intérêt général et une approche personnalisée des cas humanitaires. Ils travaillent toujours en équipe. Les délibérations collectives sur certains cas de conscience peuvent durer des heures. Les situations les plus difficiles sont systématiquement soumises au préfet ou à un membre du corps préfectoral.

Ainsi, il est possible d'affirmer que les préfectures, sans exception, en tout cas parmi celles qui ont été visitées par la mission, ont appliqué avec une extrême loyauté les instructions du ministre figurant dans le communiqué du 5 septembre 2002 « de tenir compte, dans l'examen au cas par cas des dossiers individuels...du caractère particulier que certaines situations peuvent présenter sur le plan social et humain ».

[10] Annexe 10

L'impression défavorable donnée par les préfectures aux associations semble liée à des conditions d'accueil souvent totalement inadaptées aux flux récents de demandeurs de papiers. L'affluence aux guichets de certaines préfectures s'est accrue de plus d'un tiers depuis mai 2002. A Bobigny, l'immeuble prévu pour accueillir 700 personnes en reçoit quotidiennement 1.200 à 1.400. A Paris, la fréquentation des guichets des étrangers s'est accrue de 30%, et toutes les préfectures de la région parisienne sont placées à la même enseigne... A Lille, les étrangers font la queue à l'extérieur, souvent par plusieurs centaines, quelles que soient les conditions météorologiques.

Les préfectures subissent cette situation. Elles n'en sont en aucun cas responsables. Bien au contraire, les efforts déployés par le corps préfectoral et les autres fonctionnaires sont considérables mais ne peuvent suffire à faire face à une situation d'afflux aussi soudain et massif. Des situations parfois insoutenables ont été constatées, avec des files d'attente qui commencent en début de nuit, s'étirent sur plusieurs centaines de mètres à l'extérieur des bâtiments d'accueil (immeuble Sébastopol à Paris). Les services des étrangers, malgré des efforts d'adaptation, de renforcement des effectifs et de modernisation considérables qui ont été entrepris, la Seine-Saint-Denis jouant un rôle pilote à cet égard, ne sont pas armés pour faire face à cet afflux de migrants. D'ailleurs, les conséquences de cette situation sont désastreuses pour les étrangers venant effectuer une démarche normale et de routine de renouvellement de leur titre de séjour, qui se trouvent dans les mêmes files d'attente que les demandeurs de papiers et soumis à des délais parfois de quatre ou cinq heures, sans être certains d'obtenir satisfaction dans la journée.

Au-delà de cet engorgement administratif, l'augmentation de la pression migratoire se traduit partout par une saturation dramatique des capacités d'accueil et d'hébergement. Ainsi, au minimum 20% des places en CHRS – centres d'hébergement et de réinsertion sociale – prévues pour l'accueil des victimes de l'exclusion, citoyens français ou étrangers en situation régulière, sont d'ores et déjà occupés par des demandeurs d'asile ou des sans papiers. L'Etat, dans certains départements, prévoit désormais des quotas d'accueil pour les demandeurs d'asile ou sans papiers en CHRS.

Dans certaines villes, la situation devient explosive, par exemple à Marseille, Strasbourg, Lille, Rouen, Montpellier, Lyon, à Paris et en Ile-de-France. A Marseille comme à Lyon, le conseil général refuse de financer, au-delà d'une certaine durée, l'accueil en hôtel de demandeurs d'asile ou de sans papiers, ce qui lui vaut des condamnations par la justice administrative. Certains centres d'hébergement sont occupés à 50% par des étrangers en situation illégale. Les services sociaux des départements ne trouvent plus de chambres d'hôtel à louer. Des squats sordides naissent partout spontanément avec ou sans le soutien du milieu associatif. Les préfectures, les DDASS et le Secours Catholique à Paris se montrent particulièrement inquiets pour l'hiver en cas de grand froid.

L'un des phénomènes les plus caractéristiques de la situation présente a trait aux mouvements secondaires de demandeurs d'asile et de sans papiers entre les départements. En fonction des places d'hébergements disponibles, des cars sont affrétés par les associations, avec l'encouragement semble-t-il, dans certains cas, des services de l'Etat, pour effectuer des transferts d'un département à l'autre, par exemple entre les Bouches-du-Rhône et l'Hérault, entre le Rhône et la région parisienne...

En outre, les étrangers paraissent avoir de plus en plus tendance à faire enregistrer leurs dossiers dans les préfectures en fonction de leur générosité réelle ou supposée dans la délivrance des titres. Ainsi, sur les listes remises par les collectifs, figure toujours une proportion de personnes domiciliées dans d'autres départements. Les préfectures de province, qui subissent une pression migratoire moins forte que celle de la région parisienne – Nantes, Rouen – et ont une réputation de plus grande ouverture, constatent depuis quelques mois l'arrivée en grand nombre de dossiers de migrants domiciliés dans la région parisienne. Entre Paris et la Seine-Saint-Denis, les mouvements de va-et-vient de dossiers sont permanents, en fonction des chances supposées d'obtention de cartes de séjour.

- Face au mouvement des sans papiers

Partout les préfectures ont mis en place des dispositifs de concertation avec les coordinations ou collectifs de sans papiers, selon des modalités variables. Les liens sont souvent anciens : ils existent depuis plus de trois ans à Bobigny. En général, un membre du corps préfectoral, le directeur de cabinet ou le secrétaire général, est désigné comme l'interlocuteur privilégié des collectifs. Des rencontres régulières sont organisées, souvent sur une base mensuelle, entre la préfecture et les coordinations. Celles-ci ont remis en septembre et octobre des listes de noms pour lesquels elles sollicitent un examen ou réexamen du dossier individuel. Cependant, on ne se situe pas dans la logique d'une opération ponctuelle de régularisation soumise à des délais de dépôt de dossier, mais plutôt dans une optique d'assouplissement général et permanent.

L'une des préoccupations de certains préfets, notamment en région parisienne, est de maintenir ce dialogue dans certaines limites en évitant d'instaurer une cogestion du dossier des sans papiers. Ainsi, les préfectures n'ont pas cédé à la revendication fréquente des collectifs qui consiste à réclamer au bénéfice de leurs adhérents ou des étrangers figurant sur leurs listes une « protection de fait contre l'éloignement ».

A cet égard, les préfectures ont été perturbées par une lettre d'octobre 2002 en provenance du cabinet du ministre (n°129), adressée aux associations de défense des sans papiers, notamment à la ligue des droits de l'homme, et annonçant une sorte de moratoire sur les éloignements, en des termes ambigus, sans que les préfectures ni la DLPAJ n'en aient été avisées. Les associations se sont ainsi prévalu de cette lettre pour faire valoir un droit à immunité au bénéfice des sans papiers répertoriés sur leur liste. Il était notamment déclaré dans cette lettre : *« S'agissant des procédures de reconduite à la frontière pour laquelle vous demandez un moratoire, il va de soi qu'aucune reconduite à la frontière ne sera mise en œuvre pour une personne se maintenant irrégulièrement sur le territoire et ayant demandé que son dossier soit revu dans le cadre de la procédure de réexamen actuellement en cours »*.

L'idée d'accorder une immunité à tout étranger inscrit sur les listes des coordinations, qui pouvait se déduire de la lettre du cabinet, n'a pas été retenue par les préfectures. De fait, cette idée aurait abouti à créer une discrimination entre les étrangers selon leur positionnement vis-à-vis du collectif, et à achever d'étouffer le système français de reconduite à la frontière. En revanche, les préfets ont promis dans la plupart des cas aux collectifs, de suspendre la procédure d'éloignement d'une personne pendant une durée limitée à l'examen ou au réexamen de son dossier.

Au total, les préfets et leurs services insistent fortement sur le besoin d'une orientation politique claire en matière de régularisation et de traitement des dossiers des sans papiers.

Face à un enjeu national, qui les dépasse largement, ils ne veulent pas être laissés seuls, attendent des instructions de nature politique. Les termes de la circulaire du 12 mai 1998 qui constituait la référence de base dans l'examen des dossiers sont désormais largement dépassés. La seule instruction écrite dont disposent les préfectures, face à l'affaire des sans papiers, est un passage du communiqué de presse du 5 septembre cité ci-dessus. Cette piste ne suffit pas à régler les nombreuses interrogations des préfectures face à un phénomène qui passe par des phases de rémission et de relance, mais qui a toutes les chances de s'inscrire durablement dans le paysage politique français.

2/ Des divergences sensibles entre les préfectures en matière de délivrance des cartes de séjour aux sans papiers, liées à des problèmes d'interprétation des textes

La mission a constaté des divergences importantes entre les préfectures dans la pratique des régularisations.

Il existe, en fait, deux voies de régularisation possibles :

- La régularisation à des fins humanitaires, par l'usage du pouvoir d'appréciation du préfet, qui s'applique hors de tout critère précis, sur le fondement de la jurisprudence administrative et d'un avis du Conseil d'Etat du 22 août 1996[11] ;

- les différents dispositifs prévus par l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée par la loi du 11mai 1998. Il s'agit en réalité des dispositions de la loi Chevènement prévoyant la délivrance d'une carte de séjour temporaire (un an) à des étrangers en situation irrégulière sur le territoire.

Or, dans la mise en œuvre de ces deux procédures, on observe d'importantes variations : aussi bien dans la part relative qui revient à chacune des deux voies – certaines préfectures abusant clairement de la régularisation à des fins humanitaires – que dans l'appréciation des critères définis par les différents alinéas de l'article 12 bis. Mais il ne faut pas s'y tromper : en réalité, confrontées au phénomène de plus en plus massif des sans-papiers, les préfectures pratiquent un véritable jeu d'équilibristes. Disposant d'une gamme d'outils de régularisation, allant du plus souple (régularisation à des fins humanitaires) au plus cadré (la chaîne des alinéas de l'article 12 bis), elles font évoluer le curseur en fonction des circonstances et des pressions du moment, en l'absence de directives nationales claires. Il ne s'agit pas de dire, comme le font les associations, que certaines sont « trop » rigoureuses. Le problème est en vérité plus complexe. Malheureusement, ce jeu s'effectue en circuit fermé : passé un certain stade, les retours en arrière deviennent politiquement de plus en plus difficiles.

Or, ces distorsions sont très dangereuses, car elles peuvent entraîner à très court terme des stratégies de transfert des dossiers d'un département sur l'autre. En outre, elles entretiennent l'idée que les procédures de régularisation en France ne s'intègrent plus dans un véritable cadre légal, ce qui provoque un appel d'air considérable. Comme le souligne fort justement et courageusement le préfet de Seine-Saint-Denis, on tient là une explication majeure de la montée en charge rapide et brutale des demandes de régularisation, qui ne correspond pas seulement à la « sortie » retardée de dossiers plus anciens. Constatant que les dossiers qui lui sont soumis par la Coordination 93 concernent pour beaucoup des noms inconnus, et que la grande majorité d'entre eux se fondent sur l'article 12 bis 3 de l'ordonnance de 1945 (durée de séjour en France), il en déduit cette double hypothèse : « d'une part, le mouvement actuel ne semble pas fondamentalement résulter ni d'une trop grande rigidité dans l'application des textes en vigueur, ni de demandes d'étrangers établis depuis longtemps en France et qui peineraient à réunir les preuves de leur présence sur notre territoire. Corrélativement, il est probable que la grande masse des personnes qui se sont inscrites sur les listes depuis mi-août sont entrées en France récemment, sans doute dans l'espoir de bénéficier, à terme, de l'article 12 bis 3. »[12]

[11] Annexe 11

[12] Note du 2 octobre 2002.

2-1 Les régularisations sur une base humanitaire

Il s'agit, très clairement, d'une procédure à caractère exceptionnel, qui est censée s'appliquer à des cas très particuliers qui ont retenu l'attention du préfet pour telle ou telle raison. Le fondement juridique de ce pouvoir est la jurisprudence administrative, reprise par l'avis du Conseil d'Etat, en date du 22 août 1996, qui est aujourd'hui régulièrement invoqué par les associations humanitaires et les collectifs des sans papiers, mais dont il convient de rappeler à la fois le contenu exact et le contexte dans lequel il est intervenu.

2-1-1 Faiblesse du support juridique

Le contenu exact est plus restrictif qu'on ne l'imagine trop souvent : le Conseil d'Etat rappelle ainsi *« qu'il ne peut exister un « droit à la régularisation », expression contradictoire en elle-même. La régularisation, par définition, est accordée dans l'hypothèse où le demandeur d'un titre de séjour ne bénéficie pas d'un droit, sinon il suffirait qu'il le fasse valoir. Au contraire, l'autorité administrative a le pouvoir d'y procéder, sauf lorsque les textes le lui interdisent expressément, ce qu'ils ne font pas dans les cas mentionnés dans la demande d'avis. Ainsi, cette autorité peut prendre, à titre exceptionnel, et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, une mesure gracieuse favorable à l'intéressé justifiée par la situation particulière dans laquelle le demandeur établirait qu'il se trouve. »*

Il ne s'agit donc en aucun cas, au sens strict, d'un pouvoir discrétionnaire résiduel, mais bien d'une faculté que le préfet peut exercer dans des cas qui ne sont pas expressément interdits par les textes.

Le contexte dans lequel cet avis a été rendu doit être également pris en compte : il s'agit de la période antérieure à la loi « Réséda » du 11 mai 1998, qui, depuis, a véritablement ouvert des possibilités légales de délivrance de cartes de séjour aux sans papiers et qui a considérablement assoupli les possibilités de régularisation, notamment dans le domaine de la vie privée et familiale et dans celui de la santé. Or, ce sont précisément des situations de ce type, qui n'étaient pas couvertes par la rédaction antérieure de l'ordonnance de 1945, que visait l'avis du Conseil d'Etat en 1996 :

> *« 1.Dans aucune de ces situations, les intéressés ne possèdent un droit au séjour.*
> *2.L'administration n'a l'obligation ni de rejeter une demande de régularisation ni de l'accueillir. Toutefois, son pouvoir d'appréciation est plus limité, comme il sera dit plus loin, lorsque le demandeur peut faire valoir un droit distinct : le droit à une vie familiale normale.*
> *3.Dans la généralité des cas évoqués, l'autorité administrative prend sa décision en opportunité. Mais elle ne peut refuser le séjour et, par voie de conséquence, prendre une mesure autoritaire d'éloignement à l'égard des demandeurs, lorsque sa décision peut avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle sur la situation personnelle de ceux-ci : le juge administratif annule alors de telles mesures comme entachées d'une erreur manifeste dans l'appréciation de ces conséquences. Tel est notamment le cas lorsque est sérieusement en cause l'état de santé des intéressés. »*

Le Conseil d'Etat ajoute:

« Dans plusieurs des situations mentionnées dans la demande d'avis, le principe du droit à une vie familiale normale peut trouver à s'appliquer. Énoncé à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, il a également été dégagé par le Conseil constitutionnel du 10e alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil d'État exerce, pour sa part, en particulier dans le contentieux de l'attribution des titres de séjour et dans celui des reconduites à la frontière, un contrôle de proportionnalité entre les buts en vue desquels les mesures critiquées sont prises et le droit de personnes qui en font l'objet au respect de leur vie familiale.
Cette matière est affaire de cas d'espèce. Mais il faut du moins retenir que le droit dont il s'agit s'apprécie indépendamment des règles énoncées par l'ordonnance du 2 novembre 1945.
Il est d'autant plus utile que le gouvernement exerce, dans les situations où ce droit est en cause, l'examen individuel qui lui incombe de toute façon, que les mesures de régularisation éventuelles cessent alors de relever de l'opportunité pour se situer sur le terrain de la légalité. »

Il ressort clairement de cette analyse que l'avis du Conseil d'Etat visait essentiellement, lorsqu'il a été rendu, des situations qui sont présumées avoir été réglées depuis par la loi, et donc faire partie du droit positif.

2-1-2 La pratique des préfectures : des « effets de ciseaux » parfois dangereux

Les préfectures de la région parisienne ont choisi d'user avec prudence de cette procédure de régularisation dépourvue de fondement législatif. Elles n'y ont en général recours que pour des cas réellement humanitaires – situations familiales exceptionnelles, handicaps… Dans l'Essonne, le pouvoir d'appréciation du préfet s'exerce de manière spécifique sur quelques dossiers de personnes utiles et signalées (par les services sociaux, par les paroisses…) – il s'agit d'étrangers remplissant une fonction sociale très précieuse et que l'on souhaite régulariser pour des motifs d'intérêt public sans s'attarder trop sur les conditions légales. D'une manière générale, les préfectures de la région parisienne – en particulier la Seine-Saint-Denis – subissent une pression quotidienne trop forte pour qu'elles puissent prendre le risque d'abuser d'une procédure qui ferait sauter les dernières digues.

En province, la situation est infiniment plus contrastée.

A Strasbourg, la prudence est de mise. La mission a ainsi relevé, parmi les dossiers récemment régularisés, des exemples authentiques de cas humanitaires ou d'intérêt public (personnes présentant une utilité sociale), où joue sans excès et de manière apparemment légitime le pouvoir d'appréciation du préfet : un Algérien entré en France en décembre 1998, débouté au titre de l'asile territorial, frappé d'un APRF confirmé ensuite par le Tribunal administratif puis par le Conseil d'Etat, mais qui a été « rattrapé » après ultime intervention de la CIMADE en raison de son implication dans le tissu associatif et dans des activités de soutien scolaire ; un handicapé roumain, ancien militaire qui s'est battu pour la révolution roumaine – unijambiste envers qui le gouvernement de son pays n'aurait jamais tenu ses promesses d'indemnisation ; un Algérien, ancien athlète de haut niveau, qui entraîne un club sportif de Strasbourg (sa régularisation a été proposée par les services eux-mêmes). Mais il y a aussi les cas plus « limites » de dossiers qui sont acceptés après de très puissantes

interventions politiques – ce qui a pour effet, bien évidemment, d'irriter et de démobiliser les services.

En revanche, dans plusieurs des préfectures de province visitées, Lille, Marseille, Rouen, Lyon, on observe un usage parfois discutable de ce pouvoir de régularisation préfectoral, à des fins qui relèvent davantage d'un souci de préserver la paix sociale que de préoccupations strictement humanitaires.

Le cas de Lille est plus particulièrement symptomatique, mais il illustre une dérive constatée dans la plupart des préfectures de province. A Lille, on est en présence d'un lourd héritage qui pourrait rapidement devenir impossible à gérer.

Deux systèmes coexistent en effet :

- d'un côté, l'examen par les services des dossiers de régularisation présentés en préfecture: il s'effectue normalement, et aboutit à des régularisations en petit nombre dans le respect des textes et circulaires ;

- de l'autre, le système de la « réunion mensuelle » : une fois par mois, le secrétaire général adjoint, accompagné, depuis peu, par le directeur de la réglementation et des libertés publiques (comme expert technique), rencontre les représentants des associations – une quinzaine de personnes (CIMADE, CSP 59, Ligue des droits de l'homme, MRAP...). Ces derniers apportent, à chaque fois, une liste de 20 à 30 noms. Une discussion s'engage, dans un climat tendu. Il est d'usage que le SGA accepte de régulariser 8 à 10 dossiers. Il n'existe donc pas de liste globale, mais plutôt un système à « jet continu », qui est extrêmement pervers : le processus paraît sans fin ; de surcroît, les cas anciennement refusés resurgissent, ce qui conduit à la présentation de dossiers de plus en plus mauvais. Aucun dossier ne remonte jusqu'au préfet. Pourtant, dans de très nombreux cas, les dossiers régularisés ne peuvent décemment rentrer dans le cadre des critères du 12 bis, et ne relèvent donc que du pouvoir d'appréciation théorique du préfet – qu'en l'occurrence il n'exerce pas directement. En effet, un bref examen par la mission des dossiers récemment examinés montre que le système de la « réunion mensuelle » entraîne la régularisation de dossiers totalement incompatibles avec les critères légaux, même dans leur appréciation la plus libérale. A cette liste mensuelle, viennent s'ajouter des listes plus ponctuelles provoquées par l'actualité locale. Au moment de la campagne électorale, une liste de 200 noms avait été en outre complètement régularisée, pour des raisons politiques...

Ce système s'est mis en place il y a des années en raison du contexte local imposant un dispositif de « soupape ». Ce qui est en cause, c'est la fréquence, au cours des dix dernières années, des polémiques sur les « sans-papiers », provoquées par des grèves de la faim à répétition et abondamment relayées par la presse régionale et par les grands élus. Lorsque l'actuel préfet a pris ses fonctions, il a trouvé une pratique qu'il a d'abord réprouvée, puis tenté de réformer, mais sa tentative de reprise en main a été de courte durée : elle a provoqué le retour d'une série de grèves de la faim et d'occupations de locaux plus ou moins sérieuses, mais propres à inquiéter le ministère et à susciter l'intérêt passionné de la presse locale.

Donc, le préfet a dû admettre le retour à la pratique traditionnelle, estimant que, la capitulation de l'administration étant à chaque fois inévitable, il valait mieux, à tout prendre, faire l'économie de l'épreuve de force initiale. Ce constat honnête d'impuissance montre bien qu'aucune entreprise de clarification sur le terrain – qui supposerait un minimum de rapport

de forces initial – n'a de chance d'aboutir si elle n'est soutenue au plus haut niveau de l'Etat. On peut aisément en déduire que les préfets se trouvent plutôt embarrassés de ce pouvoir plus ou moins discrétionnaire qu'on leur reconnaît avec alacrité, mais dont le flou absolu les laisse totalement désarmés face à des pressions ou chantages d'origines diverses : mouvements collectifs de types occupation de locaux ou grève de la faim, interventions politiques pesantes... Or plus on use et abuse de la soupape, plus le faible rempart que constitue encore l'invocation de la loi perd de son efficacité.

L'effet de « ciseaux » observé dans des départements comme le Nord, mais aussi à Rouen, à Marseille, à Lyon – coexistence de deux systèmes de régularisation parallèles, l'un proche de l'esprit des textes et mis en œuvre par les services, l'autre totalement affranchi des considérations juridiques et mis en œuvre par le corps préfectoral au nom d'une « paix sociale » qu'il a reçu pour mission de préserver – paraît éminemment dangereux, pour plusieurs raisons :

- il est injuste, source de favoritisme, et pourrait à ce titre provoquer des contentieux ultérieurs : les sans papiers « présentés » par les associations sont parfois régularisés dans n'importe quelle condition et n'importe quel délai, quand les autres sont soumis à la procédure normale et à ses exigences ;
- il démobilise les services de la préfecture, qui s'escriment sur des dossiers, tandis que d'autres, souvent refusés par eux peu de temps auparavant, font l'objet de décisions favorables lors de la « réunion préfectorale » ;
- il est porteur d'effets pervers : le « libéralisme » de certaines préfectures, dès lors que sa notoriété se sera accrue, va attirer les dossiers des autres régions, notamment de l'Ile de France ;
- il est totalement inflationniste, impossible à maîtriser ; face à des pressions ou épreuves de force, telles que les grèves de la faim, souvent encouragées à des fins politiques par des mouvements extrémistes dont la principale ambition et de faire plier l'Etat, les préfets finissent par régulariser après une quarantaine de jours (Lille, Rouen, Lyon), avalisant ainsi une logique infernale qui remet en cause les fondements de l'Etat de droit, car à ce compte, toute règle de droit se trouve fragilisée, à la merci d'un acte de cette nature ;
- enfin, il repose sur une violation permanente de la loi : pour des raisons évidentes, les régularisations portent de manière fréquente sur des dossiers totalement inacceptables au regard des textes, notamment des jeunes célibataires récemment entrés en France (exemples, constatés par la mission : un Algérien entré en France en 2000, dont la demande d'asile territorial a été rejetée en 2001 et dont la famille est en Algérie, a été régularisé ; de même, une mère entrée depuis peu en France, dont une partie des enfants se trouvent en Algérie, et qui a introduit un recours devant le tribunal administratif). On est loin du « pouvoir d'appréciation » du préfet pour raisons humanitaires, tel qu'il est censé avoir été reconnu par l'avis du Conseil d'Etat de 1996.

2-2 Les critères de régularisation de l'article 12bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée par la loi du 11 mai 1998 : des pratiques variables selon les préfectures

C'est là qu'on trouve la seconde source de distorsions dans les préfectures. Les divergences sont toutefois moins importantes et moins lourdes de conséquences que celles qui naissent de l'exercice excessif du pouvoir de « libre appréciation » du préfet.

La loi Chevènement a donc introduit dans la législation française de l'immigration des dispositions permettant la régularisation, sur une base légale, d'étrangers démunis de titres de séjour.

On observe des variations d'une préfecture à l'autre, mais, dans l'ensemble, les écarts entre les pratiques restent relativement limités dans la mesure où les textes, éclairés par les circulaires, sont plus précis et plus clairs qu'on ne le dit souvent. En réalité, c'est essentiellement le 12 bis 7 (droit à la vie privée et familiale) qui pose des problèmes majeurs d'interprétation et crée des confusions avec la procédure du regroupement familial.

Il faut ajouter que la situation présentée par les différentes préfectures est en elle-même contrastée : ici, c'est essentiellement le 12 bis 3 (durée de présence en France) qui sera invoqué par les sans papiers ; là, ce sera le 12 bis 7, ou encore le 12 bis 11 (santé). Il faut y voir, outre des particularités locales dans lesquelles les associations ont leur part, un effet des phénomènes de « curseur » que nous évoquions *supra* : les étrangers « s'ajustent » de façon permanente au contexte local. Tout se passe comme s'il y avait un « marché » de la régularisation, où s'ajustent une « offre administrative » aussi réticente qu'incohérente et une « demande » inégalement organisée suivant les départements, mais souvent très bien structurée. C'est ce phénomène qui explique les variations apparentes de jurisprudence, bien plus que des degrés différents de rigidité dans l'application des critères.

La commission des titres de séjour, rarement réunie par les préfets, est généralement considérée, notamment par les associations, comme un dispositif d'arbitrage sous-utilisé. En réalité, il se révèle, dans sa configuration actuelle, d'un intérêt limité. En effet, les instructions ministérielles ne prévoient la saisine de la commission que pour les dossiers remplissant manifestement les conditions légales, mais sur lesquels le préfet envisage néanmoins un refus. Il faut rappeler en effet cette réserve essentielle de l'article 12 bis de la loi : tous les critères envisagés « tombent » si la présence de l'étranger « constitue une menace pour l'ordre public. »

2-2-1 Le 12 bis 3 sur les 10 ans ou 15 ans de séjour

Pour la mise en œuvre de ce critère – dont le contenu est relativement simple en lui-même puisqu'il exige, pour la régularisation, une présence continue sur le territoire de dix années (quinze pour les étudiants) – l'enjeu essentiel des discussions en cours entre les préfectures et les coordinations porte sur le régime des preuves de la durée du séjour. La loi dispose que l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie – état que les services ont déjà bien du mal à vérifier – doit justifier « par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans ou plus de quinze ans si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant ». La circulaire d'application du 12 mai 1998, validée par le Conseil d'Etat, précise ces « moyens », et invite les services des étrangers à s'assurer que les candidats à la régularisation à ce titre fournissent au moins deux preuves, suffisamment espacées, de leur présence en France sur chaque année. L'ancien directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, M. Jean-Marie Delarue, a indiqué à la mission que, à l'époque, des instructions verbales avaient été données par ses services aux préfectures pour limiter leur exigence à une seule preuve par an, en raison de la difficulté qu'éprouvent les clandestins à réunir des documents probants, compte tenu de leur situation.

C'est, de l'avis général, en jouant sur le régime des preuves exigées pour atteindre la durée de résidence de 10 ans que l'on peut régulariser le plus grand nombre de personnes sans porter atteinte à la loi. La plupart des préfectures ont donc décidé d'appliquer les conditions de preuves de manière souple, et de ne pas s'en tenir strictement aux critères de la circulaire. Elles ne paraissent pas avoir une doctrine figée en matière de prise en compte des preuves, ni sur le plan des documents acceptés, ni sur celui de leur périodicité. Elles mettent en avant le pouvoir d'appréciation des préfets, la nécessité de statuer sur « un faisceau d'indices », de se fonder sur « l'intime conviction du décideur ».

L'accord est général sur le critère impératif d'une première preuve marquant l'arrivée sur le territoire (visa ou récépissé d'une demande d'asile). Ensuite, il s'agit de vérifier que le séjour a bien été continu. Il va de soi que c'est dans les préfectures où la pression est la moins forte que l'examen des dossiers au cas par cas est le plus approfondi. En revanche, confrontée à des flux considérables, la préfecture de police de Paris a mis en place un système de traitement informatique astucieux qui permet de traiter avec efficacité un nombre important de dossiers.

Un des problèmes majeurs est évidemment l'appréciation de la sincérité des pièces. Les dossiers sont encombrés de documents que l'on peut soupçonner d'être frauduleux, surtout quand les intéressés se montrent incapables de produire, le moment venu, le document original. Les pièces le plus souvent rencontrées sont les ordonnances médicales, les factures d'achat de matériels divers, les quittances de loyer (d'une présentation souvent bien dépouillée), les innombrables témoignages de particuliers... Les pièces authentiquement administratives sont évidemment rares.

Des nuances existent dans l'appréciation par les préfectures du caractère probant des documents fournis, parfois en raison de la jurisprudence des tribunaux administratifs.

Les préfectures reconnaissent en gros trois types de preuves: les premières, officielles et totalement probantes (documents administratifs) ; les secondes, plus aléatoires, émanant d'une institution privée (certificats médicaux, relevés de comptes bancaires), les troisièmes considérées en général comme douteuses car produites par des particuliers (témoignages, enveloppes timbrées). Les écarts entre les préfectures portent sur la prise en compte de cette troisième catégorie. Le Val-de-Marne considère comme valable, dans certains cas, un simple ticket de métro, à la suite d'une décision de justice, ce qui n'est pas le cas des autres préfectures. La Seine-Saint-Denis ne considère pas les enveloppes timbrées comme une preuve, alors que Paris les accepte sous certaines conditions.

Le paradoxe veut que les dossiers les plus solides soient ceux des sans papiers qui n'ont cessé de présenter des demandes de régularisation à divers titres sans avoir jamais fait l'objet d'une reconduite effective à la frontière : ainsi, ce dossier présenté par un Congolais, entré en France en septembre 93, devenu dossier « CIMADE » en 2001, et qui a passé neuf ans à épuiser toutes les procédures disponibles. Sa régularisation devient de fait presque naturelle... puisque ce sont les rejets successifs qu'il a essuyés qui lui permettent d'étayer son dossier. On ne saurait mieux souligner l'incohérence *ab initio* d'une politique de régularisation qui n'est pas accompagnée d'une mise en œuvre rigoureuse et crédible des mesures d'éloignement.

Le problème ne concerne pas que les demandes de régularisation classiques. A Evry, les services signalent le problème spécifique des vrais-faux étudiants sollicitant le renouvellement de leur titre de séjour (de plus en plus nombreux).

Les principales divergences constatées portent donc, pour l'essentiel, sur deux points :

a) La prise en compte de la durée de résidence

Les préfectures de la petite couronne parisienne et la plupart des préfectures de province – Marseille, Lyon, Rouen, Montpellier et Nantes – s'en tiennent à la durée de présence de 10 ans prévue par la loi. Une certaine flexibilité est possible s'il manque quelques mois (trois ou quatre au maximum) correspondant à la durée de la démarche pour la convocation et la délivrance de la carte de séjour. A Strasbourg, (comme à Lille – mais là le dispositif est faussé par la procédure de négociation parallèle évoquée supra), l'exigence des dix ans de présence effective sur le territoire est effectivement respectée – sans interprétation « assouplie » de l'exigence des deux preuves par année. On regarde avec attention les dossiers de ceux qui n'ont pas fait de première demande de régularisation en 1997 – car ce peut être l'indice d'une entrée récente sur le territoire. Une difficulté particulière naît de la proximité de la frontière allemande, et de l'afflux fréquent d'étrangers refoulés par les autorités voisines (mais en ce domaine, les données disponibles sont très réduites).

La préfecture de police a une approche légèrement différente : elle accepte de raccourcir la durée de résidence obligatoire jusqu'à 8 ans à compter de l'arrivée (prouvée) en France, sous réserve toutefois des signes d'une bonne intégration de la personne (considérations familiales, de scolarisation, etc.) Malgré un apparent effet d'annonce en ce domaine, l'application de ce que l'on a considéré un peu vite comme une « doctrine PP » des huit ans reste marginale. La combinaison des deux exigences permet de « cadrer » les choses avec un minimum de rigueur. Il reste qu'on est là en présence d'un mixage du 12 bis 3 et du 12 bis 7, mâtiné d'appréciation discrétionnaire, qui n'a plus qu'un lointain rapport avec la lettre des textes.

La DLPAJ, depuis le mois de septembre, recommande aux préfectures une appréciation « libérale » des cinq premières années – en matière d'exigence de preuves, s'entend, et sous réserve que l'entrée initiale en France depuis dix ans soit avérée. Dans l'ensemble, ce travail d'harmonisation et d'assouplissement a été déjà suivi d'effet. Si quelques nuances demeurent, mentionnées ci-dessus, le message est bien passé auprès des préfectures : exiger une preuve de l'entrée, mais marquer une certaine souplesse sur les cinq premières années, et fermer les yeux en cas d'absence de preuve crédible sur une ou deux années entre 1992 et 1997 si l'ensemble du dossier permet d'être certain de la présence pendant dix ans de l'étranger sur le sol français. A vrai dire, cette atténuation des exigences a conduit les préfectures à régulariser des dossiers dépourvus de toute preuve sur une ou deux années, sachant que selon toute probabilité, l'étranger concerné était alors parti de France, certaines populations – malienne, algérienne – se montrant particulièrement mobiles.

b) Le traitement des preuves frauduleuses

Elles sont extrêmement nombreuses dans les dossiers et leur utilisation n'est jamais sanctionnée pénalement ni même poursuivie. La plupart des préfectures estiment que la présence d'un document frauduleux dans le dossier remis par l'intéressé entraîne automatiquement décision de rejet. La préfecture de police est particulièrement vigilante sur ce point. Seules les Yvelines ont une approche plus nuancée, ne considérant pas qu'un dossier doit être obligatoirement rejeté en raison de la présence d'un faux. Sur ce point, les préfectures sont en attente d'une doctrine.

2-2-2 Le 12 bis 7 sur le droit à la vie privée et familiale

L'une des novations les plus importantes de la réforme du 11 mai 1998 a été l'introduction d'un article 12 bis alinéa 7 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui prévoit la délivrance de droit d'une carte de séjour temporaire « à l'étranger...qui n'entre pas dans les catégories précédentes (de l'article 12 bis, notamment le 12 bis 3) ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de la vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard du motif du refus ».

Dans la pratique des préfectures, essentiellement fondée sur la circulaire du 12 mai 1998, la délivrance d'une carte de ce type s'applique à deux sortes de circonstances : d'une part, au concubin d'un étranger en situation régulière, après une durée de vie commune démontrée ; d'autre part, à tout autre lien de famille (frère ou sœur, enfants majeurs), s'il est prouvé que le candidat à la régularisation a perdu toute attache dans son pays d'origine.

Il est indispensable, selon la circulaire, que l'un des concubins soit en situation régulière, pour marquer l'attache juridique du couple avec la France. La durée de vie commune exigée varie selon le régime du concubin en situation régulière : trois ans s'il a la nationalité française, cinq ans s'il est étranger, un an pour les couples « pacsés ». Le Conseil d'Etat a condamné cette atteinte au principe d'égalité et un alignement est en cours des deux premières catégories sur la durée de trois ans, sachant que le privilège reconnu aux couples pacsés, ne semble pas remis en cause.

Le 12 bis 7 constitue, en théorie, un « article balai ». Il est destiné à régulariser, pour des liens familiaux ou privés, des personnes qui ne relèvent d'aucune autre catégorie prévue par le 12 bis (par exemple les 10 ans de résidence), en excluant les personnes susceptibles de faire l'objet du regroupement familial : conjoints de couples mariés. Cette disposition dont l'usage aurait dû être résiduel, exceptionnel, a pourtant connu en quelques années une spectaculaire dérive. En réalité, elle a été fréquemment utilisée : 45.664 délivrances de cartes de séjour en 2001, dont 6.922 premiers titres.

L'utilisation de l'article 12 bis 7 soulève trois questions.

a) La première, importante pour l'équilibre global de la politique française de l'immigration, tient au lien entre cette disposition et le regroupement familial.

Le droit au regroupement familial s'applique, selon l'article 29 de l'ordonnance, pour les conjoints (époux ou épouse) résidant dans le pays d'origine, sous condition de ressources suffisantes et de logement adapté, cette condition étant à vérifier par l'office des migrations internationales. Dans la procédure normale, le conjoint fait une demande de visa de long séjour depuis le pays d'origine. Si sa demande de regroupement familial est acceptée par la France, pendant qu'il se trouve dans le pays d'origine, le consulat délivre un visa de long séjour, qui sera transformé, à l'arrivée en France, en carte de séjour d'une durée équivalente à celle dont bénéficie l'autre conjoint présent en France. L'Etat garde ainsi la maîtrise de la procédure et n'accorde le droit à la réunification familiale que si certaines conditions sont remplies.

Normalement, si les deux époux se trouvent en France, le conjoint qui sollicite le droit au regroupement familial, étant entré sans visa de long séjour, a l'obligation de retourner dans son pays d'origine pour effectuer sa démarche auprès du consulat, depuis le pays d'origine. Dans certains cas cependant, le regroupement familial peut être accordé sur place, les deux conjoints se trouvant en France, même si le demandeur est entré sans visa de long séjour et se trouve en situation illégale. Cette situation s'applique notamment quand la présence de jeunes enfants rend difficile un retour.

Les préfectures sont désormais confrontées à une situation extrêmement confuse en matière d'immigration familiale avec trois cas de figure possibles :

* Le regroupement familial classique, applicable aux couples mariés, impliquant une demande dans le pays d'origine ;

* Le regroupement familial sur place, pour les couples mariés, si le retour dans le pays d'origine s'avère impossible ;

* La régularisation au titre de l'article 12 bis 7, pour les concubins.

Le système s'avère par conséquent discriminant: les couples mariés, sauf exception, doivent passer par le regroupement familial qui impose une demande formulée depuis le pays d'origine, donc un retour dans le pays d'origine si le conjoint demandeur se trouve sur le sol français ; en revanche, les couples en concubinage bénéficient de la délivrance d'une carte de séjour, pour le conjoint en situation illégale, sans obligation de présenter une demande depuis le pays d'origine.

Cette situation illogique met en péril le devenir du regroupement familial et suscite de fortes distorsions dans la politique des préfectures.

Certaines appliquent la loi correctement, nonobstant la discrimination constatée. La préfecture de police de Paris n'utilise jamais l'article 12 bis pour les couples mariés qui doivent passer par la voie du regroupement familial, alors que les concubins sont régularisés sur place. La Préfecture de police de Paris fait cependant un usage actif de la procédure de regroupement familial sur place (20% des cas).

Cependant, de nombreuses préfectures, notamment en province, renoncent peu à peu à appliquer la procédure formelle du regroupement familial aux époux mariés, et dans un objectif de simplicité, de souplesse, délivrent à ces derniers une carte de séjour au titre de l'article 12 bis 7, ce qui permet d'éviter le retour dans le pays d'origine, ou de contourner les exigences de ressources et de logement prévues par l'article 29 ...

Cette pratique est cependant contestable. D'une part elle met à mal l'un des fondements de la politique française de l'immigration, selon lequel l'étranger doit solliciter l'autorisation de l'Etat pour venir en France à des fins de résidence, et encourage au contraire le détournement de procédure qui consiste à entrer sur la base d'un visa de tourisme dans un objectif d'installation durable, mettant ainsi l'Etat devant le fait accompli. L'avantage incontestable de la procédure du regroupement familial, sur l'article 12 bis 7, concerne les exigences en matière de ressources et de logement qui permettent d'assurer au conjoint et aux enfants du couple des conditions de vie correctes, favorables à l'intégration.

En tout état de cause, les préfectures demandent aujourd'hui une clarification sur l'articulation entre le regroupement familial et l'usage de l'article 12 bis 7.

b) La seconde concerne l'exigence, clairement formulée par la circulaire du 12 mai 1998, de régularité du séjour pour au moins l'un des conjoints avant toute régularisation sur la base de cet article.

La circulaire prévoit en effet la nécessité absolue, pour la mise en œuvre de cette disposition, que l'un des membres de la famille, donc l'un des conjoints la plupart du temps, soit en situation régulière. Cette règle permet de s'assurer de l'insertion réelle de la famille dans la société française. Elle est contestée par les associations qui réclament la régularisation de familles dont les deux conjoints sont en situation illégale.

L'une des ouvertures les plus souvent réclamées serait d'accepter de régulariser, au titre du droit à la vie privée et familiale, même si les deux conjoints sont en situation irrégulière, à condition que le couple ait donné des gages d'intégration suffisants, notamment par la présence d'enfants nés en France ou entrés en France avec leurs parents et scolarisés dans un établissement scolaire français.

L'attitude des préfectures diverge à cet égard. La préfecture de police est favorable à cet assouplissement, estimant qu'il va permettre de régulariser des familles bien insérées, sur le territoire depuis six ans au moins, avec des enfants dont l'assiduité scolaire est gage de bonne intégration. Cette mesure bénéficie notamment à des familles de nationalité chinoise. La Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne sont plus réservés face à cette perspective : ils constatent que le premier geste des familles arrivant sur le territoire et s'y maintenant dans l'illégalité est de scolariser leurs enfants. La régularisation dans ce type de circonstances susciterait, selon les préfectures de la petite couronne, un appel d'air important. Elles refusent donc pour l'instant de suivre la préfecture de police dans cette voie, et dans l'ensemble regrettent le geste de la Préfecture de police de Paris qui aurait pour effet, selon elles, de favoriser une surenchère.

c) La troisième a trait à l'utilisation du critère de « la vie privée » outre celui de « vie familiale ».

Les associations reprochent aux préfectures de ne tenir compte dans l'application de l'article 12 bis que des liens familiaux proches, notamment de la relation de concubinage et d'ignorer les autres relations familiales – ascendants, frères, cousins – ainsi que les rapports sociaux non familiaux, alors que le critère de vie privée semble ouvrir une possibilité à cet égard. En fait, la circulaire du 12 mai 1998 prévoit qu'en dehors des cas de concubinage, la régularisation au titre de l'article 12 bis est possible si l'intéressé a désormais l'essentiel de sa vie sociale en France, s'il a perdu toute relation familiale dans son pays d'origine, ce qui est toujours difficile à prouver.

Les préfectures sont toutes réticentes à céder sur cette question de principe : étendre le champ des régularisations, de manière significative, au-delà de la famille nucléaire, ouvrirait la voie à une régularisation massive et difficilement maîtrisable, sachant que tous les étrangers en situation illégale ont d'une manière ou d'une autre une vie sociale sur le territoire français, et qu'il est rarissime que toute relation dans le pays d'origine ait disparu.

2-2-3 Le 12 bis 11 sur les étrangers malades

C'est la faille majeure du système, l'*ultima ratio* des sans papiers. Le 12 bis 11 fait problème, dans la mesure où, conçu à l'origine pour le cas spécifique des maladies les plus graves (très précisément le SIDA), il fait l'objet de dérives très inquiétantes dans certains départements. La loi dispose que cette procédure s'applique « à l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire. »

Dans la pratique, tout dépend des relations entre la préfecture et le médecin inspecteur de la DDASS, qui représente le seul verrou du système. S'il est trop « libéral », ou si, tout simplement, il fait le choix, par manque de temps, de compétence ou de moyens, de reprendre à son compte la plupart des certificats médicaux qui lui sont soumis, alors c'est tout le dispositif légal de régularisation qui est menacé dans sa crédibilité. Il en est ainsi à Strasbourg, à Nantes et à Créteil, où le médecin inspecteur de la DDASS accepte presque systématiquement de donner un avis favorable sur la simple présentation de certificats médicaux, estimant qu'il n'est pas en état d'apprécier si l'étranger peut effectivement bénéficier d'un « traitement approprié » dans son pays d'origine... Les expertises – qui permettent du moins d'évaluer véritablement la réalité et la gravité de la maladie - sont trop rarement sollicitées. Les agents considèrent que le dispositif lui-même est contestable : le médecin inspecteur n'a ni le temps, ni les moyens d'accomplir son office dans le contexte d'une montée en puissance de l'immigration clandestine. Ses sources d'information sont effectivement limitées, notamment sur les pathologies des pays d'origine. Le système serait mieux verrouillé si l'on disposait d'un expert auprès des tribunaux, qui assure un regard vraiment indépendant pour l'administration.

La multiplication des certificats médicaux, la fiabilité douteuse de nombre d'entre eux, montrent donc que le 12 bis 11 est perçu par beaucoup d'étrangers comme un artifice de plus pour tenter une régularisation hasardeuse. Ils sont encouragés dans cette voie par différents relais. On peut tout suspecter : les fraudes ou les certificats de complaisance éventuellement monnayés (on retrouve d'ailleurs, ici ou là, la trace récurrente de certains cabinets médicaux, grands pourvoyeurs de certificats à travers la France). La notion d' « exceptionnelle gravité » est, dans bien des cas, totalement perdue de vue. La mission a pu constater que certaines situations étaient totalement outrées (maux de tête, « ruminements »...) Certains certificats de longue durée font même état de troubles psychologiques attribués à l'état de clandestin lui-même : tel ressortissant algérien ne pourra être renvoyé dans son pays parce qu'il souffre de troubles liés à sa situation précaire en France, qu'un rapatriement dans son pays aggraverait... On touche ainsi aux limites de l'absurde.

Le 12 bis 11 est également détourné au profit de personnes qui ne résident pas « habituellement » en France, mais qui viennent spécifiquement pour s'y faire soigner, et ensuite s'y faire régulariser. On signale un cas d'école, de plus en plus fréquent en provenance d'Afrique du Nord : les personnes âgées invalides qui viennent en France avec un visa de tourisme, puis s'installent auprès de leurs neveux ou de leurs cousins. Ces personnes aident ces derniers dans leur vie familiale (garde d'enfants, certaines tâches ménagères), tout en bénéficiant de conditions de vie plus favorables et des avantages sociaux. Leur état

d'invalidité ne justifie pourtant pas le bénéfice du 12 bis 11, dans la mesure où leur situation de santé n'appelle pas de traitement particulier[13].

A la préfecture de police de Paris, la situation est véritablement dramatique. Le rythme actuel de dossiers présentés mensuellement au titre de cet article est supérieur à mille par mois. Le médecin compétent n'est pas celui de la DDASS, mais le médecin chef de la préfecture de police. La mission a relevé des cas fort divers de situations médicales qui n'entrent absolument pas dans le champ de la loi. Certains dossiers sont ouvertement douteux, alors même que les certificats émanent de médecins agréés ou assermentés.

2-3 Les personnes ni expulsables, ni régularisées (« ni-ni »)

Il convient, au préalable, de clarifier la notion de « ni-ni », dont l'acception n'est pas toujours entendue de la même manière suivant les interlocuteurs. Ainsi, pour les associations, les « ni-ni » désignent toute personne en situation irrégulière qui ne peut *de facto* être expulsée (pour raisons de famille, parce qu'on n'expulse pas ou qu'on expulse peu vers certains pays...) Or, les « ni-ni » ne désignent évidemment pas les personnes non régularisées que l'administration française n'est pas capable d'expulser, soit parce qu'elle ne sait pas les interpeller, soit parce qu'elle ne cherche pas réellement à le faire. Les « ni-ni » renvoient à une situation précise. Cette situation recouvre deux cas de figure qui ne sont pas pris en compte par la loi et ne font pas l'objet d'instruction spécifique dans les circulaires d'application, ce qui favorise l'émergence de situations humaines et juridiques inextricables.

Le premier exemple, le plus fréquent et le plus souvent dénoncé par les mouvements associatifs, est celui d'un étranger en situation illégale, qui n'a pas sollicité l'asile ou dont la demande à ce titre a été refusée, qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, et dont l'éloignement est rendu impossible par une décision de justice. Le tribunal administratif, considérant qu'il existe un danger pour l'intéressé en cas de retour dans son pays, se fondant sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège les individus contre tout traitement dégradant, a en effet annulé soit l'arrêté d'éloignement lui-même, soit l'arrêté fixant le choix d'un pays de destination. On note que la loi française ne prévoit pas de cas de régularisation par le préfet de personnes menacées en cas de retour dans leur pays, qui n'ont pas sollicité ou obtenu l'asile conventionnel (reconnu par l'OFPRA) ou territorial (par le ministre de l'Intérieur). Dans cette hypothèse, le préfet peut seulement utiliser son droit général de régularisation à des fins humanitaires, que lui reconnaît théoriquement le Conseil d'Etat par son avis en assemblée générale du 22 août 1996.

Il existe une autre situation analogue possible : celle de l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, annulé par un tribunal administratif, non pas sur le fondement de l'article 3 de la CEDH, mais sur celui de l'article 8 de la même convention et «d'une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale ». Le juge a estimé que les liens de familles en France de l'étranger justifiaient son maintien en France. Dans cette hypothèse, il existe une divergence d'interprétation de la loi entre la préfecture, qui n'a pas voulu appliquer l'article 12 bis de l'ordonnance à l'intéressé, c'est-à-dire la régularisation au titre du droit à la vie privée et familiale, et le tribunal qui, lui,

[13] Ce problème rejoint celui, de plus en plus aigu, des cartes de résident délivrées aux ascendants de Français.

considère que le droit à la vie privée et familiale justifie le maintien de cette personne sur le sol national.

Les préfectures, dans leur ensemble, ne paraissent pas avoir de position arrêtée face à cette situation et réagissent au cas par cas, sur la base du pouvoir d'appréciation préfectoral. La DLPAJ estime le nombre des « ni-ni » protégés par l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme à quelques centaines. En revanche, le secrétaire général de la coordination nationale des sans papiers l'évalue à 4.000 ou 5.000.

3/ Propositions d'actions

L'impression générale qui se dégage de la visite d'une douzaine de préfectures est celle d'une indispensable réforme en profondeur de la politique française de l'immigration. De rafistolage en rafistolage, depuis près de soixante ans – plus de quarante réformes – l'ordonnance du 2 novembre 1945 est devenue un bric-à-brac confus, parfois contradictoire, et largement obsolète.

L'exemple du regroupement familial, mis à mal par l'article 12 bis 7 de l'ordonnance, alors que cette forme d'immigration, est de loin la première source des flux réguliers dans tout le monde occidental (environ 70%), souligne la nécessité d'une remise à plat générale, comme viennent de le faire nos partenaires allemands (loi de mars 2002), ou britanniques (« grande loi sur l'asile et l'immigration » de 2001).

Le système français actuel place la France en situation de subir l'immigration – d'où l'importance des régularisations dans notre système, qui mettent l'Etat devant le fait accompli – alors que la France aurait besoin d'une politique d'immigration choisie, axée sur l'accueil de migrants sur une base volontariste, et en parallèle, une lutte sans faiblesse contre l'immigration illégale, dans le respect du droit d'asile.

Cependant, la mission s'en est tenue à une approche pragmatique, se limitant à proposer des aménagements au dispositif existant, puisque l'ouverture d'un grand chantier sur la réforme de l'immigration ne semble pas à l'ordre du jour.

3-1 Maîtriser les flux

Une maîtrise des flux migratoires efficace et durable passe, elle aussi, par un renouveau en profondeur de la politique française de l'immigration et notamment la mise en place des « filières positives » voulues par le ministre en coopération étroite avec les pays sources, qui doivent se concrétiser par des accords de réadmission. Les propositions ci-dessous ne s'inscrivent pas dans cette ambition mais s'en tiennent à quelques aménagements urgents qui découlent des observations effectuées sur le terrain et de suggestions opérationnelles formulées par les services.

3-1-1 Pour une politique rigoureuse des visas

Il est indispensable de définir les bases d'une politique cohérente des visas. Cette question ne doit plus être considérée sous l'angle uniquement diplomatique car elle a des incidences directes sur les équilibres nationaux en raison du « taux d'évaporation ».

Il conviendrait ainsi de définir chaque année sur le plan national, un ordre de grandeur du nombre maximal de visas que chaque consulat serait habilité à délivrer. Ce contingent devrait être fixé conjointement par les trois ministres concernés : Intérieur, Affaires étrangères, Emploi et Solidarité. Un groupe de travail constitué des responsables des trois ministères serait chargé de préparer cette décision des trois ministres. Des instructions conjointes seraient ensuite transmises aux ambassadeurs et consuls, fixant un plafond réaliste, tenant compte des intérêts de chaque partenaire, sur le nombre de visas à délivrer.

L'objectif de cet effort de définition d'une politique de visas serait destiné à éviter que se reproduise la dérive constatée au cours des cinq ou six dernières années, marquée par une explosion en très peu de temps du nombre des visas délivrés à des fins touristiques qui se sont transformés en entrées frauduleuses à des fins d'immigration.

Le rôle stratégique des ambassades et consulats dans la maîtrise des flux doit être également rappelé. Les consignes habituelles de vigilance dans l'examen des demandes de visas doivent être renforcées et faire l'objet d'instructions claires, assorties d'une obligation de résultats : les visas ne doivent plus être accordés en cas de doute sur les intentions du demandeur. Il faut également généraliser l'obligation, que tentent de mettre en place certains postes (au Maroc par exemple) d'information du consulat par le bénéficiaire d'un visa, de retour dans son pays. La délivrance ultérieure de visas à une personne pourrait être conditionnée par le respect de cette formalité.

Il faut mettre à l'étude les possibilités offertes par les technologies pour rationaliser la politique des visas notamment en enregistrant les retours au pays des détenteurs de visa, ce qui permettrait une meilleure connaissance du « taux d'évaporation » et un ajustement du plafond des visas accordés annuellement à chaque nationalité en fonction du respect de la règle du jeu par les bénéficiaires de visas de cette nationalité.

De même, il serait souhaitable d'examiner la possibilité d'un relevé systématique des empreintes des bénéficiaires de visa. Le ministère des Affaires étrangères s'est jusqu'à présent montré plutôt réticent face à cette perspective pour des raisons plus politiques – le souci de ne pas donner l'impression de « policer » la délivrance des visas – que techniques ou juridiques. Or, on voit mal en quoi le fait de relever les empreintes de personnes dont le séjour ne doit pas excéder trois mois, serait attentatoire aux libertés individuelles alors que cette pratique est courante pour des documents d'identité, valables plusieurs années, délivrés à des nationaux ou à des résidents permanents... Le fait est que cette mesure, qui suppose une concertation avec les partenaires Schengen, aurait un effet significatif sur la maîtrise des flux, permettant de connaître les étrangers en situation illégale sur le territoire, et d'identifier à coup sûr les clandestins interpellés par la police, ce qui faciliterait ainsi leur éloignement.

La question des visas de tourisme est aujourd'hui gouvernementale, pas seulement diplomatique. L'objectif des mesures proposées n'est en aucun cas de restreindre la liberté de circulation, qui est une nécessité vitale pour tout le monde, mais de lutter contre les détournements de procédure, en l'espèce l'usage de visas de courts séjours de trois mois à des fins frauduleuses.

Par ailleurs, il est urgent et prioritaire de donner aux consulats des moyens suffisants pour fonctionner en assurant les contrôles nécessaires avant toute délivrance de visa. Le ministère des Affaires étrangères estime que les postes consulaires doivent bénéficier d'un renfort de 80 fonctionnaires français dans ce but. Cette demande doit être soutenue par le ministère de l'Intérieur auprès de Bercy.

Si une politique plus rigoureuse des visas de tourisme s'impose en urgence pour lutter contre les détournements de procédure, il faut en parallèle faciliter l'obtention des visas de long séjour, destinés à l'immigration en France, dont l'obtention suppose souvent des délais importants dans les consulats (le cas de l'Algérie est souvent cité par les associations). En matière de regroupement familial, cet assouplissement semble indispensable. Si l'on veut mettre fin à la pratique frauduleuse qui consiste à demander un visa de court séjour pour

rejoindre sa famille en France dans la perspective d'une régularisation au titre du droit au respect de la vie privée et familiale, il faut que la délivrance des visas de long séjour, destinés au regroupement familial, se déroule dans des conditions irréprochables.

Il est aussi nécessaire d'améliorer la fluidité des communications entre les consulats et les équipes des préfectures en charge des étrangers, deux métiers assez proches, à chaque bout de la chaîne, mais qui s'exercent dans deux sphères différentes, aujourd'hui cloisonnées. L'organisation d'une conférence annuelle réunissant consuls et chefs de bureaux des étrangers serait un progrès, de même que l'organisation systématique d'échanges, consistant à nommer dans les consulats des membres du personnel des préfectures et vice-versa. Enfin, il serait souhaitable, dans chaque ambassade concernée, d'associer davantage les attachés de police, porte-parole naturels du point de vue du ministère de l'Intérieur, à la politique de délivrance des visas.

3-1-2 La lutte contre les entrées illégales

La levée des contrôles aux frontières intérieures de Schengen n'est pas, on l'a vu, la seule cause de la montée de l'immigration illégale, dont les origines sont essentiellement franco-françaises, tenant à l'absence d'une politique des visas, à un système d'asile inadapté et à la défaillance du dispositif d'éloignement.

Cependant, la suppression des contrôles fixes a quand même un certain impact dans l'augmentation de l'immigration clandestine, notamment à des fins de transit vers le Royaume-Uni et l'Europe du Nord.

Bien entendu, sans revenir sur l'acquis de Schengen, la mission estime que la « libre circulation », dont les avantages pratiques sont indéniables notamment pour les automobilistes, ne doit pas être érigée en dogme intouchable. D'ailleurs, nos partenaires européens ne l'entendent pas ainsi (la Belgique).

C'est pourquoi, dans le respect des engagements européens de la France, il importe d'explorer toutes les voies permettant de donner un signal fort aux filières et aux candidats à l'immigration régulière, selon lequel la libre circulation des personnes n'est pas synonyme d'une ouverture incontrôlée du territoire national aux flux migratoires illégaux.

Les moyens juridiques existent, prévus par la convention de Schengen.

Tout d'abord, les contrôles aléatoires dans la « bande des vingt kilomètres » peuvent être sensiblement renforcés, ce qui aurait sans doute un puissant impact dissuasif. Tout est alors question de moyens et d'effectifs de la police aux frontières, à proximité des frontières terrestres. Une première démarche pourrait être d'interroger la PAF sur les moyens qu'elle estime nécessaires pour rendre une certaine crédibilité à la maîtrise de la frontière intérieure sur les points de passage les plus sensibles.

En outre, au cas où l'augmentation des flux migratoires illégaux aurait, à un moment ou à un autre, une incidence sur le plan de l'ordre public ou de la sécurité intérieure, la convention de Schengen et le traité d'Amsterdam prévoient clairement et sans ambiguïté l'utilisation possible de l'article 2 §2 de la convention de Schengen – ou clause de sauvegarde – permettant aux Etats de rétablir le temps nécessaire les contrôles fixes aux frontières.

3-1-3 La réforme de l'asile

La réforme du droit d'asile dont les principes ont été retenus en conseil des ministres, si elle est adoptée par le Parlement, va représenter une étape importante dans la maîtrise des flux migratoires tout en renforçant la protection offerte par la France aux victimes de persécutions.

Pourtant, le délai d'un an avant son entrée en vigueur (prévue le 1er janvier 2004), la condition d'écoulement du stock des demandeurs d'asile territorial, et une connaissance parfois approximative du contenu du projet, suscitent tout à la fois une vive attente dans les préfectures et des interrogations sur l'avenir de ce projet, qui est sans doute plus important du point de vue du ministère de l'Intérieur que de celui du Quai d'Orsay, alors que ce dernier en a la maîtrise.

La mission estime donc nécessaire d'intensifier ou d'accélérer les préparatifs à la mise en œuvre de cette réforme dans les préfectures.

Plusieurs d'entre elles, grâce à des renforts en effectifs – 18 mois « vacataires » à Marseille ou à Nantes – ont ainsi obtenu des résultats inespérés dans le traitement en temps réel des demandes d'asile territorial et l'écoulement de leur stock. Cette action, permise par la DGA et la DLPAJ, devrait être prolongée et renforcée en 2003. Elle n'a toutefois de sens que si l'administration centrale, la DLPAJ, en liaison avec le ministère des Affaires étrangères, se donne les moyens de traiter sur le plan national au même rythme les demandes d'asile.

3-1-4 Les procédures d'éloignement

La diminution des procédures d'éloignement effectives, au-delà des difficultés juridiques et techniques constatées, résulte en partie d'une certaine démobilisation des services préfectoraux et policiers en la matière.

Il n'est pas évident de mener en parallèle une politique de régularisation et une politique de reconduites à la frontière. L'opération massive de régularisations de 1997 et 1998 a été marquée par un effondrement des éloignements. Il est infiniment plus difficile d'appliquer la loi dans sa rigueur en procédant à des reconduites à la frontière que de céder devant une situation de fait en régularisant un étranger en situation illégale. Les services ont besoin d'un message politique clair et volontariste si, au-delà du seul fait d'émettre des arrêtés de reconduite à la frontière, on veut se donner les moyens de les mettre effectivement en œuvre.

Le rallongement de la durée de rétention administrative par une réforme législative, de manière à rapprocher le dispositif français de l'éloignement de celui des autres Etats européens, marquerait à cet égard un signal extrêmement clair et aurait un impact réel sur la mise en œuvre de certaines reconduites à la frontière, rendues aujourd'hui impossibles par la brièveté du délai de 12 jours. En parallèle, la mission ne peut que se prononcer en faveur de toutes les dispositions qui permettront de rationaliser la procédure d'éloignement : organiser les différents recours pour éviter les incidents de procédure, lutter contre les décisions de justice « idéologiques », prévenir les demandes d'asile dilatoires déposées quelques heures avant l'éloignement, en imposant une présentation éventuelle de demande d'asile en début de rétention. Ce travail de rationalisation et de simplification a été récemment accompli par plusieurs Etats européens – le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique – notamment en ce

qui concerne la lutte contre les recours abusifs à l'asile pour échapper aux mesures d'éloignement.

Dans l'immédiat, il est essentiel de marquer une volonté politique extrêmement ferme en matière de laissez-passer consulaire. Le chantage à la délivrance des laissez-passer par les consulats étrangers en France, qui refusent d'assumer leur responsabilité à l'égard de leurs ressortissants, à l'encontre des règles les plus élémentaires du droit international, ne doit plus être toléré dans la mesure où il apparaît clairement que cette attitude est l'une des causes essentielles de défaillance dans la maîtrise des flux migratoires.

La mission suggère la tenue rapide d'une réunion interministérielle en vue de faire le point sur les mesures de rétorsions envisageables en cas de mauvaise volonté persistante des consulats. L'une des mesures de bon sens, à coup sûr des plus efficaces, serait d'établir un lien clair et net entre la poursuite de la délivrance des visas de tourisme par la France et la coopération des pays sources dans la délivrance des laissez-passer consulaires.

Cette décision pourrait faire l'objet d'une concertation au niveau européen, sans que sa mise en œuvre, dans notre pays, soit conditionnée à un accord à quinze. Elle sera d'autant plus efficace que d'autres Etats membres l'appliqueront également. Une telle initiative française serait sans aucun doute accueillie chaleureusement par la plupart des Etats de l'Union qui subissent les mêmes difficultés en matière d'immigration illégale.

3-2 Encadrer les mesures de régularisation

3-2-1 Le pouvoir de régularisation à titre humanitaire du préfet

Cette prérogative des préfets a aujourd'hui pour base la jurisprudence administrative et l'avis du Conseil d'Etat de 1996, rendu avant la loi Chevènement qui définit désormais certaines règles et critères en matière de délivrance de cartes de séjour aux étrangers en situation illégale. Il peut donc paraître souhaitable de mieux encadrer ce pouvoir très spécifique, discrétionnaire, qui s'exerce aujourd'hui, on l'a vu, quelquefois de manière inadaptée.

La régularisation est en effet un acte d'une portée politique forte qui ouvre l'accès au droit au séjour et peut en fin de parcours, après plusieurs années, déboucher sur une naturalisation. Les préfets et leurs collaborateurs ressentent le besoin d'une clarification des règles du jeu en la matière.

Un texte pourrait donc définir le cadre et les principes des régularisations préfectorales en dehors de l'article 12 bis de l'ordonnance. Il conviendrait notamment de préciser les situations humanitaires susceptibles de relever de cette prérogative préfectorale, à titre exceptionnel, car non couvertes par le 12 bis : handicap, situation familiale inextricable, violences exercées sur les femmes, engagement personnel actif dans la vie sociale... Ce texte doit aussi, a contrario, indiquer les situations qui doivent être écartées de la régularisation (pressions, interventions, chantages divers...), ce qui permettra aux préfets de le faire valoir pour justifier certains cas de refus.

3-2-2 La « chaîne » de l'article 12 bis

a) L'article 12 bis 3 sur la régularisation après un séjour de 10 ou 15 ans (étudiants)

Dans un souci de clarté et d'harmonie entre les préfectures, il convient de récrire la circulaire du 12 mai 1998 sur ce point, de manière à formaliser les évolutions intervenues au cours de ces dernières semaines, notamment en matière d'administration de la preuve.

Le principe central de la délivrance d'une carte de séjour sur cette base est celui du « faisceau d'indices » et de « l'intime conviction » de l'agent qui examine le dossier. Cependant, les préfectures attendent là aussi des indications sur la méthode à suivre, une clarification et une actualisation des critères et de la procédure.

Le nouveau texte de la circulaire pourrait ainsi actualiser et préciser les catégories de preuves à prendre en compte, sur la base d'une répartition en fonction de leur degré de crédibilité :

1) documents émanant d'une administration publique (préfecture, service social, établissement scolaire) à considérer comme des preuves certaines ;

2) documents provenant d'une institution privée (certificat médical, relevé bancaire) d'une valeur probatoire réelle ;

3) documents personnels (enveloppes avec adresse, attestations d'un proche), d'une valeur probatoire limitée.

Il devrait ensuite reformuler les exigences minimums en matière de périodicité de la preuve :

- Exigence absolue d'une preuve marquant le début du séjour en France et de la période des dix ans : visa, récépissé de demande d'asile…

- Possibilité d'accepter une ou deux années sans preuve certaine dans la période des 5 premières années (1992-1997)

- En revanche, pour les 5 années suivantes, obligation de présenter au moins une preuve certaine pour chaque année, les autres types de preuves, à valeur probatoire moindre, servant cependant à forger « l'intime conviction ».

Il convient enfin d'unifier la position des préfectures en cas de présence de documents frauduleux dans les dossiers

Beaucoup d'entre elles, mais pas toutes, considèrent que la présence d'une seule pièce frauduleuse dans le dossier entraîne automatiquement rejet de tout le dossier. Pourtant, le rôle de la préfecture dans cette circonstance n'est pas de sanctionner la personne concernée et de se substituer ainsi à la justice, même en cas de carence de celle-ci. Sa mission est d'instruire une demande de délivrance de documents administratifs au vu de la présence ou non de certaines pièces. Deux cas de figure peuvent donc se présenter. Si le dossier est à coup sûr et sans aucun doute possible recevable, abstraction faite de la ou des pièces douteuses ou

frauduleuses, il conviendra de ne pas tenir compte de la présence de celles-ci, donc de donner une réponse favorable et en parallèle, de porter plainte en justice. En revanche, si le retrait des pièces frauduleuses ou douteuses rend le dossier non recevable, voire simplement douteux, celui-ci devra être bien entendu rejeté.

b) L'application de l'article 12 bis 7 sur le droit au respect de la vie privée et familiale

L'une des questions essentielles concernant l'application de l'article 12 bis 7 porte sur la prise en compte des couples dont les deux membres sont en situation illégale.

Il convient d'être prudent sur l'idée d'un assouplissement concernant la condition de régularité d'au moins l'un des deux membres de famille.

Sur le plan des principes, une telle concession aurait un impact important, signifiant que l'administration renonce à exiger une attache juridique avec la France pour reconnaître que le droit au respect de la vie privée et familiale passe par le séjour régulier de la famille en France (en d'autres cas, le droit à la vie privée et familiale peut s'exercer dans un autre pays). Cette évolution de la pratique préfectorale concernerait un grand nombre de personnes, se rapprocherait donc d'une opération de régularisation ouverte et exercerait sans aucun doute un effet d'appel d'air important.

La présence d'un ou plusieurs enfants scolarisés ne doit pas non plus inciter l'administration à procéder de manière systématique à une régularisation de l'ensemble de la famille. En effet, comme le notent toutes les préfectures, le premier geste des migrants en situation illégale est de scolariser leurs enfants. Toute régularisation à ce seul titre constituerait donc une prime accordée à l'immigration illégale.

La mission n'estime donc pas souhaitable d'étendre de manière systématique l'application de l'article 12 bis 7 sur ce plan.

En revanche, dans quelques cas exceptionnels, certaines familles dont il est acquis qu'elles ne repartiront pas, peuvent être régularisées sur le 12 bis 7 dans les conditions retenues par la préfecture de police de Paris qui sont suffisamment claires et circonscrites pour éviter tout dérapage :

- enfant scolarisé ou né en France et donnant des gages d'intégration, notamment par son assiduité sur le plan scolaire;
- présence du couple sur le territoire depuis au moins 6 ans ;
- existence d'un travail.

La question de l'application de l'article 12 bis 7 est plus complexe que celle du 12 bis 3 en raison de ses interactions avec un autre volet décisif de la loi sur l'immigration : le regroupement familial.

Trois orientations possibles, scénarios alternatifs, sont envisageables de manière à clarifier l'articulation entre l'article 12 bis 7 et le regroupement familial, mettre fin aux ambiguïtés actuelles qui se traduisent par une situation discriminante et une remise en cause progressive du regroupement familial.

- Généraliser le regroupement familial sur place pour les couples mariés. Cette formule réclamée par les associations, permettrait à un conjoint présent en France de bénéficier de tous les avantages du regroupement familial sans avoir à retourner dans son pays d'origine. Cette solution de facilité nuirait cependant à la cohérence de la politique d'immigration. Aujourd'hui, l'Etat accorde un visa de long séjour à une personne qui sollicite le regroupement familial et remplit les critères pour l'exercice de ce droit. Le regroupement sur place donne en revanche une prime au détournement de procédure et à l'illégalité : l'intéressé est entré sans avoir demandé le regroupement familial, irrégulièrement ou sur la base d'un visa de tourisme non destiné à cette fin, avant de séjourner dans l'illégalité. L'Etat serait donc mis devant le fait accompli et perdrait un levier important de sa politique d'immigration.

- Exiger le respect des critères du regroupement familial (logement, ressources) pour l'application de l'article 12 bis 7. Cette solution réduirait la discrimination entre couples mariés et concubins, permettrait de mieux maîtriser les délivrances de carte de séjour au titre du droit au respect de la vie privée et familiale. Son effet serait de banaliser le recours 12 bis 7 qui deviendrait une forme de regroupement familial sur place. Les conséquences défavorables seraient donc identiques à celle de l'hypothèse précédente.

- Etendre le regroupement familial aux concubins, par modification de l'article 29 de l'ordonnance. Dès lors, ces derniers seraient placés sur un pied d'égalité avec les conjoints mariés ; ils ne relèveraient plus de l'article 12 bis 7 qui retrouverait un caractère exceptionnel, d' « article-balai », pour répondre à des préoccupations humanitaires particulières. Les concubins devraient donc, comme les conjoints mariés, solliciter l'autorisation, depuis leur pays d'origine, de venir rejoindre l'autre membre du couple sur la base d'un visa de long séjour, conformément à une règle de bon sens, liant l'installation durable à un accord préalable de l'Etat d'accueil. Cette formule est appliquée dans plusieurs grands Etats européens. Elle va dans le sens d'un alignement du statut des concubins sur celui des couples mariés. Dans les négociations européennes, la France s'est jusqu'à présent opposé à cette formule, afin de marquer un avantage en faveur des couples mariés, mais qui, on l'a vu, n'est que théorique et même contre-productif.

c) L'article 12 bis 11 sur les étrangers malades

Les dérives du 12 bis 11 doivent être combattues, dans la mesure où elles portent atteinte à la crédibilité d'ensemble du dispositif légal de régularisation. Elles favorisent le détournement de procédure, créent des inégalités graves entre les étrangers, et s'assimilent, dans bien des cas, à la fraude la plus grossière. La mission, après mûre réflexion, ne suggère pas de modification législative dans la mesure où le texte actuel comporte bel et bien deux dispositions fondamentales : le 12 bis 11 s'applique en effet « à l'étranger résidant habituellement en France », et pour qui le défaut de prise en charge médicale pourrait entraîner « des conséquences d'une exceptionnelle gravité ». Enfin, même si la disposition selon laquelle il doit être établi qu'il ne peut « effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire », est d'appréciation difficile, elle n'en est pas moins explicitement formulée. Changer la loi ferait croire qu'on la durcit, quand en réalité, dans sa rédaction actuelle, elle est tout simplement détournée et vidée de sa substance.

Il paraît nécessaire, en revanche, que ces prescriptions soient mieux explicitées par circulaire, et adossées à un dispositif de contrôle plus efficace. S'il paraît exclu d'établir une liste exhaustive des maladies les plus graves, il n'est nullement interdit, en revanche, de proposer un inventaire des plus significatives et des plus facilement vérifiables (SIDA,

affections aggravées du cœur, cancers évolués), les cas plus exceptionnels ou plus difficiles à établir devant faire l'objet, désormais, d'une contre-expertise systématique : experts auprès des tribunaux, office des migrations internationales (OMI) qui dispose de moyens médicaux importants et pourrait ainsi être mis à contribution pour cette contre-expertise. De même, une classification devrait permettre de recenser les pays pour lesquels il est notoirement établi que les infrastructures médicales nécessaires sont inexistantes ou dramatiquement insuffisantes. Il paraît difficile d'entrer dans des considérations plus avancées sur le fonctionnement interne des systèmes de santé des pays concernés (répartition des lits, disponibilité ponctuelle des traitements), sachant que pour les cas humanitaires manifestes, le préfet est toujours à même de prendre une décision de régularisation exceptionnelle.

Une lettre conjointe du ministre en charge de la Santé et du ministre de l'Intérieur devra en outre rappeler au réseau des médecins-inspecteurs les enjeux d'une bonne application du 12 bis 11 et expliciter les exigences d'un contrôle minimal, selon les orientations définies par la circulaire.

Enfin, les préfets doivent être invités à saisir, dans un premier temps le Conseil de l'Ordre, dans un second temps le Parquet, dans les cas où ils sont confrontés manifestement à des fraudes (faux certificats, mais surtout certificats de complaisance, susceptibles, de surcroît, d'être monnayés). Le ministère de l'Intérieur a la faculté de montrer l'exemple en engageant, d'ores et déjà, des poursuites contre quelques cabinets médicaux qui sont actuellement pourvoyeurs, sur l'ensemble du territoire, de documents dont la fiabilité est clairement mise en cause.

3-2-3 Pour une régularisation de droit des étrangers juridiquement non éloignables

Le communiqué de presse du ministère de l'intérieur du 5 septembre 2002 relève cette question spécifique : « *Il est également possible que cette loi ait laissé sans solution certaines hypothèses spécifiques de personnes « ni régularisables, ni expulsables ». Il faut traiter ces cas avec bon sens, humanité et réalisme* ».

L'Allemagne, pourtant réticente face à toute forme de régularisation, a une politique très claire en la matière. Lorsqu'une mesure d'éloignement est définitivement annulée par un tribunal sur le fondement de l'article 3 de la CEDH, la « protection subsidiaire » est automatiquement accordée à l'intéressé, qui obtient le droit de se maintenir sur le territoire tant que les faits qui justifient le non-renvoi demeurent d'actualité.

La France devrait s'aligner sur une solution de ce type. Elle pourrait le faire en deux temps :

*Dans l'immédiat, par circulaire du ministre de l'Intérieur, demander aux préfets, sur la base de leur pouvoir de régularisation à titre humanitaire, de délivrer une autorisation provisoire de séjour de six mois (avec droit au travail) au bénéfice de tout étranger se trouvant dans cette situation si la préfecture a décidé de ne pas faire appel du jugement du TA ou une fois l'annulation de l'arrêté de reconduite à la frontière ou de l'arrêté portant choix d'un pays de destination, devenue définitive. Cette autorisation serait renouvelable aussi longtemps que la menace perdure et qu'il n'est donc pas jugé opportun de prendre un nouvel arrêté de reconduite.

*Ensuite, en un deuxième temps, dans le cadre d'une réforme législative, prévoir une régularisation de droit dans ce type de situation. L'idée serait d'ajouter un alinéa 12 à l'article 12 bis de l'ordonnance prévoyant la délivrance de droit d'une carte de séjour à un étranger qui ne peut plus être reconduit à la frontière à la suite d'une décision de la justice administrative devenue définitive, annulant un APRF sur la base des articles 3 (menace de mauvais traitement) ou 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la CEDH.

3-3 Adapter les méthodes de travail des préfectures.

Si les critiques formulées à l'égard des préfectures et de leurs agents sont le plus souvent infondées, elles sont néanmoins révélatrices de la perception qu'on les étrangers ou les associations des conditions dans lesquelles les situations individuelles sont prises en compte. Conditions matérielles d'accueil inadaptées voire indignes, longueur des délais d'attente devant les guichets, absence fréquente de temps d'entretien individualisé, irritabilité des agents, climat de suspicion permanent face à des étrangers réputés fraudeurs...

Autant d'éléments et de comportements qui, dans un environnement sensible, prennent un relief anormal et sont générateurs de conflits inacceptables tant pour l'une que pour l'autre des parties.

Les moyens d'agir pour amenuiser ces inconvénients relèvent à la fois du domaine patrimonial et d'une conception immobilière repensée de la fonction d'accueil et du domaine de l'organisation même du travail au sein des services des étrangers.

3-3-1 Une situation immobilière inadaptée.

Les préfectures subissent de front l'absence de fonctionnalité de locaux qui, au moment de leur construction, n'avaient pas à répondre aux préoccupations actuelles de l'accueil de populations au nombre grandissant et dont les attentes n'ont rien à voir, par exemple, avec les usagers des guichets de la circulation.

Il ne faut pas méconnaître les efforts immobiliers considérables déjà réalisés dans certaines préfectures ; mais force est de constater que dans celles qui accueillent les flux les plus importants, les conditions matérielles sont souvent désastreuses : services éclatés, parfois délocalisés dans des sites de fortune (Paris, Lyon), espaces réduits ne pouvant en aucun cas respecter la nécessaire confidentialité des entretiens, mauvaises conditions phoniques mettant chacun en situation de s'époumoner pour se faire entendre, absence de mobilier pour permettre la station assise pendant les temps d'attente... Tout concourt à créer un climat d'agressivité ou du moins d'inconfort peu propice au traitement serein de dossiers par nature complexes.

Les préfectures ne peuvent pas plus longtemps se dispenser d'une réflexion approfondie sur les adaptations indispensables des locaux d'accueil spécifique des étrangers et sur les conditions de cet accueil par les personnels.

Sur le premier point, elles ne peuvent s'affranchir d'un effort financier incontournable ; sur le deuxième point il est urgent qu'elles s'inscrivent dans la démarche d'élaboration d'une

charte de l'accueil impulsée par l'administration centrale et dont elles ont à rendre compte pour la fin de l'année 2002.

3-3-2 Une organisation rationalisée du travail.

Sans méconnaître les problèmes partout rappelés des effectifs et malgré les efforts indiscutables des préfets pour affecter prioritairement des agents au service des étrangers et pour obtenir des vacations qui viennent, pour un temps, soulager les sections les plus faibles, il n'en reste pas moins qu'une rationalisation des méthodes de travail est indispensable.

Plusieurs pistes de travail sont ouvertes pour :

- limiter le nombre des allers et retours pour la présentation d'un même dossier afin d'éviter de faire venir à plusieurs reprises, pour le même objet, un étranger ;

- conjuguer la fixation d'un rendez-vous avec la remise d'une information suffisante sur la nature des attentes de l'administration pour instruire efficacement le dossier ;

- faciliter les conditions d'un véritable dialogue avec l'étranger autrement que par formulaire-papier difficile à renseigner ; la présence d'un interprète ou d'une personne faisant office «d'écrivain public» est un élément de facilitation de ce dialogue. Les associations apportent d'ailleurs volontiers leur concours à des missions de cette nature ; leur tâche pourrait être d'ailleurs facilitée par l'accès aux documents informatisés élaborés par la DLPAJ au bénéfice des préfectures et qui sont une véritable assistance administrative sur les questions les plus fréquemment posées ;

- éviter de renvoyer avec une fin de non recevoir un étranger demandeur d'un titre de séjour auquel il ne peut certes pas prétendre au moment où il se présente, ou demandeur d'un réexamen de situation.

Il est en effet indispensable que l'administration autant que l'étranger garde une trace formelle de la démarche engagée avec la réponse apportée à une date donnée : une attestation de dépôt de demande ne valant en aucun cas engagement de l'administration ni garantie contre l'éloignement paraît être une réponse appropriée.

Il ne s'agit là que de quelques unes des voies d'amélioration du traitement des dossiers qui auront pour effets conjoints de réduire les tensions aux guichets et d'accélérer les délais d'instruction.

3-3-3 Un renforcement de la professionnalisation des personnels

Le constat de la mission, comme il a été indiqué, est celui de la compétence indiscutable des personnels affectés aux services des étrangers et de l'intérêt personnel autant que de l'implication très forte qu'ils apportent à leur fonction.

Il n'en reste pas moins que cette compétence, cette implication doivent être nourries au quotidien en dépit des contraintes fortes qui s'imposent à ces agents : rythme de travail

soutenu, concentration des horaires d'ouverture sur des plages souvent réduites avec la mise en œuvre, depuis le 1er janvier 2002, de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Les agents ne peuvent, compte tenu de l'évolution particulièrement importante de la jurisprudence et de la réglementation, être tenus à l'écart d'une information systématique et d'une formation quasi permanente.

Des outils de qualité ont été mis en place tant par les préfectures, par la DLPAJ elle-même que par la DPFAS (sous-direction de la formation), outils qui doivent être maintenus, renforcés voire améliorés :

- stages de formation obligatoires pour les fonctionnaires nouvellement affectés dans ces services,

- rencontres et échanges réguliers entre fonctionnaires au niveau local ou en administration centrale ;

- diffusion systématique et immédiate (intranet du ministère) de toute information modifiant les procédures de traitement des dossiers ou la jurisprudence. Sur ce point d'ailleurs la DLPAJ veut compléter l'outil informatique déjà en place et créer avec les préfectures un véritable lieu de dialogue, un forum permanent, à l'image de celui qui avait été mis en place pour la préparation des Assises des préfectures.

La mise à jour régulière de ces outils est le gage de leurs succès et, dès lors, de leur utilisation effective par les personnels.

En outre la mission recommande de développer, à un niveau interdépartemental, des rencontres entre personnels assurant des missions et des responsabilités comparables. De telles rencontres, en favorisant les échanges d'expérience, en permettant la confrontation des solutions apportées par chaque préfecture à des situations certes toujours uniques mais comparables dans leurs principes, seraient une des formes de l'homogénéisation possible du traitement des dossiers entre les préfectures, avec une personne ressource, garante de la pérennité du dispositif et mémoire dans un groupe où les fonctionnaires ne manquent pas de mobilité.

3-3-4 La création de cellules interministérielles locales de traitement de la situation des étrangers.

C'est une évidence d'admettre que les préfectures ne sont pas les seules administrations au plan local à connaître des situations des étrangers ; les administrations déconcentrées de l'Etat -directions départementales des affaires sociales, directions départementales du travail et de la formation professionnelles, délégations aux droits de la femme et à l'égalité, notamment -mais aussi celles des collectivités locales -conseil général et communes- sont parties prenantes à raison de leurs compétences dans ce dispositif. N'en sont pas davantage exclus les organismes, telle la caisse d'allocation familiale, la caisse primaire d'assurance maladie, ou d'autres à caractère caritatif particulièrement engagés dans l'accompagnement des populations étrangères.

Il y a tout intérêt à instaurer entre ces différents partenaires des rencontres pour enrichir la connaissance qu'ils ont, chacun, distinctement, de la situation des étrangers.

Les problèmes d'accueil en CHRS ou en CADA ne peuvent être détachés de ceux des demandeurs d'asile « lâchés » aux portes des préfectures par des passeurs peu scrupuleux. Les conditions de scolarisation des enfants sont très directement liées aux conditions de travail souvent illégal de parents qui n'ont pas d'autre solution de subsistance s'ils veulent disposer de quelque revenu. L'ouverture des droits sociaux est liée à la reconnaissance d'un statut formalisé dans un titre de séjour. Les problèmes humanitaires liés à la répudiation des femmes immigrées ou victimes de violence sont bien connus des délégués aux droits des femmes.

Certaines préfectures ont spontanément créé ces plates-formes de mise en commun des problématiques relatives aux étrangers (préfecture des Hauts-de-Seine) et ont organisé des rencontres périodiques, «à géométrie variable» en fonction des sujets évoqués, avec pour objectif constant de mieux impliquer tous les partenaires y compris ceux qui montrent quelque réticence à s'associer à cette mutualisation des efforts et des moyens. Il n'y aurait que des avantages à généraliser un tel dispositif sous l'autorité du préfet ou de son représentant.

3-3-5 Le renforcement des liens avec les associations et collectifs de sans papiers.

Il existe dans chaque département des associations qui ont pris en charge la situation des étrangers en situation irrégulière, quels que soient ces étrangers ou selon qu'ils appartiennent à un groupe ethnique ou social (cf. annexe relative aux entretiens accordés et associations rencontrées).

La qualité de ces organismes, leur crédibilité varient à raison de leur professionnalisation, de leur ancienneté, du poids qu'ils représentent en nombre d'étrangers accompagnés, de leur compétence juridique... Dans tous les cas, leur implication est forte et sincère.

Dans chaque préfecture, des relations plus ou moins étroites, plus ou moins institutionnelles ont été créées. La qualité de cette relation est clairement dépendante de la qualité des hommes et des femmes qui représentent ces organismes et de la qualité d'écoute que leur réservent les personnels des préfectures et le corps préfectoral.

Les situations dans les préfectures sont, sur ce point très contrastées. La mission a relevé l'intérêt absolu qu'il y a à accorder à ces instances des temps et des conditions de dialogue adaptés à chaque situation locale.

Personne ne souhaite, pas plus les préfets que ces organismes, une forme de co-gestion, de co-décision sur les dossiers des étrangers. Chacun reconnaît au préfet le droit -le devoir- de décider ; ensemble les organismes et collectifs de défense des sans-papiers demandent à être écoutés pour présenter les dossiers, selon eux, les plus sensibles, à être informés des dispositions prises. Les responsables de ces collectifs ne manquent pas de souligner, parfois avec un sourire un brin complice, qu'ils ne demandent pas, à l'évidence, un traitement particulier pour leurs propres dossiers, ni en termes d'immunité ni en termes de délai d'instruction.

Plusieurs préfectures ont trouvé le juste équilibre, susceptible de ramener ce domaine difficile à une plus grande sérénité. A titre d'exemple, les relations en Seine-Saint-Denis se sont très clairement apaisées, tout comme dans les Hauts-de-Seine. Un vrai dialogue existe à la préfecture du Rhône : il est en cours d'instauration en Seine-et-Marne.

Dans tous les cas l'implication personnelle du préfet est essentielle, sans pour autant qu'il soit indispensable que ce soit le préfet qui reçoive personnellement et régulièrement les délégations des associations et collectifs.

L'alternance entre rencontres organisées au niveau du directeur en charge du service des étrangers et rencontres placées sous l'autorité d'un membre du corps préfectoral est une solution qui permet de réserver les cas concrets, individuels, au dialogue avec les services qui connaissent chaque dossier sur le fond, et les problèmes génériques au corps préfectoral chargé de définir, dans le cadre législatif et réglementaire qui s'impose à lui, des orientations de principe.

Cette dualité de lieux d'écoute a l'avantage de désigner clairement auprès des associations et collectifs les interlocuteurs qui préparent les décisions et ceux qui les prennent ; la coordination s'en trouve améliorée.

3-3-6 La nécessaire revitalisation de la commission des titres de séjour.

Dans leurs interventions, toutes les associations rencontrées ont souligné l'absolue nécessité d'avoir un lieu de dialogue institutionnel sur les situations les plus difficiles. Unanimement, elles ont demandé que soient effectivement réunies les commissions du titre de séjour qui, actuellement, connaissent des sorts bien différents dans les différents départements, certaines étant réunies très régulièrement, d'autres ayant, de fait, disparu.

Aux termes de l'article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (L.98.349 du 11 mai 1998), la commission du titre de séjour a été restaurée après avoir été supprimée par la loi du 24 avril 1997. Cette commission formule un avis simple que le préfet n'est pas tenu de suivre.

Le reproche systématiquement formulé par les préfectures est celui de la lourdeur de cette commission dont elles ne maîtrisent ni le calendrier ni le mode de fonctionnement, la présidence revenant au président du tribunal administratif ou l'un des conseilleurs délégué et comprenant un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance dont la disponibilité est parfois compromise par le poids de sa mission principale.

Au-delà de ces difficultés, les préfectures soulignent que la loi a été vidée de son sens dès lors que le Conseil d'Etat (19 mai 2000, Azzouni) a décidé que « le préfet est tenu de saisir la commission du cas des seuls étrangers qui remplissent effectivement les conditions prévues aux articles 12 bis et 15 auxquels il envisage de refuser le titre de séjour sollicité et non de celui de tous les étrangers qui se prévalent de ces dispositions » ; dans ces conditions le nombre des situations à soumettre à ladite commission s'en trouve réduit, certaines préfectures allant jusqu'à considérer que toutes les demandes de titre de séjour répondant aux critères de l'article 12 bis et à ceux de l'article 15 ne peuvent, en droit, qu'aboutir à un avis favorable et qu'il n'y a, en conséquence, pas lieu de réunir la commission (Montpellier).

Une telle interprétation va néanmoins à l'encontre de la volonté du législateur qui a souhaité que soit pris l'avis d'une commission indépendante devant laquelle l'étranger peut s'exprimer dans quelques cas précis au demeurant limités en nombre :

- menace à l'ordre public ;

- soupçon de fraude aux justificatifs de la demande d'asile ;

- refus de délivrance ou de renouvellement du titre de séjour d'un ressortissant communautaire bénéficiaire de la libre circulation des personnes.

La mission est d'avis de donner à cette commission toute sa place dans le cadre de la stricte application de la loi, en veillant à conforter le rôle actif de rapporteur du chef du service des étrangers de la préfecture même s'il ne prend pas part aux délibérations de la commission. C'est en effet l'occasion, en entendant l'étranger lui-même présenter son dossier, d'un dialogue trop souvent absent des relations préfecture –ressortissant étranger.

3-3-7 Instauration au sein du ministère de l'intérieur d'une grande direction de l'immigration.

Face au poids grandissant que prend la problématique de l'immigration et à l'impact qui est la sienne dans la société, on pourrait envisager de réunir, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, et dans une seule et même direction de l'immigration, l'ensemble des services de l'Etat qui sont partie au traitement et à la gestion de ce dossier. La réunion de ces services dans une direction unique donnerait une meilleure cohérence à l'action menée et une meilleure efficacité.

On pourrait, à l'inverse, s'interroger sur la capacité d'indépendance de cette structure au sein de ses différentes sections et au sens critique qu'elle pourrait développer.

En tout état de cause une telle réforme institutionnelle ne peut être que progressive et largement concertée entre toutes les administrations concernées.

La proposition précédente de créer au niveau local une cellule interministérielle de traitement de la situation des étrangers est un premier pas dans ce sens.

Conclusion

La mission de l'inspection générale de l'administration chargée de faire des propositions pour améliorer le traitement des dossiers des étrangers en situation irrégulière a voulu ne négliger aucun entretien, aucune demande de rencontre, aucune visite de préfecture qui puisse lui apporter un éclairage sur la situation concrète des sans papiers.

De ces échanges, elle a eu la conviction que la résolution du problème actuel – celui du stock des étrangers en situation irrégulière – passe avant tout par la définition d'une politique claire de l'immigration dont les flux doivent être maîtrisés tant à l'entrée qu'à la sortie.

Dès lors, elle ne peut que souscrire à la volonté gouvernementale de porter une réflexion sur l'immigration, sur les conditions de développement de la coopération avec les pays pauvres[14], sur les modalités de mise en place d'un contrat d'intégration respectueux de la dignité des hommes et femmes étrangers que la France serait en droit et en devoir d'accueillir.

Dans l'immédiat, le constat alarmant est celui de cette arrivée non maîtrisée d'étrangers qui, par crédulité ou par désespoir, rejoignent la France en toute irrégularité, persuadés qu'ils bénéficieront tôt ou tard d'un titre de séjour leur donnant le droit de se maintenir sur le territoire français. Prêts à accepter des conditions d'existence dérisoire, ils sont contraints à l'esclavage du travail au noir, à la prostitution, à la mendicité, à toutes formes de moyens de survie inacceptables dans notre pays.

Il faut trouver dans ces détresses l'explication aux mouvements des sans papiers : occupations d'églises, grèves de la faim, manifestations des collectifs des sans papiers, relayées par des associations humanitaires ou des mouvements politiques.

Les préfectures qui ont en charge le traitement des dossiers de demandes de titres de séjour, arrivent à un point de saturation tant en raison de l'augmentation du nombre de dossiers, que du degré de complexité des différentes réglementations qui leur sont applicables.

Dans l'attente d'une stratégie cohérente de l'Europe pour lutter contre l'immigration clandestine, le choix a été fait de ne pas ouvrir de nouvelles possibilités de régularisation dont la loi du 11 mai 1998 a montré les limites, mais d'appliquer dans toutes ses composantes la loi existante avec humanité et réalisme.

Les mesures de clarification de la loi autant que d'homogénéisation des procédures entre préfectures, proposées par la mission ont pour ambition de répondre à ce choix. Ce faisant, les inspecteurs sont conscients que le nombre des situations régularisées ne sera pas à la hauteur des vœux des collectifs de sans papiers.

---

[14] Cf. avis présenté au nom de la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2003 « Coopération et Développement ».

C'est pourquoi la mission s'interroge sur l'intérêt qu'il y aurait à placer auprès du Cabinet du ministre, pour recueillir les réactions des différents interlocuteurs, un fonctionnaire qui jouerait, provisoirement, l'un des rôles rempli par l'inspection générale de l'administration à l'occasion de cette mission : un rôle d'écoute et de relais auprès des préfets.

Ce fonctionnaire qui pourrait être choisi parmi les directeurs de préfecture responsables d'un service des étrangers, viendrait en appui auprès du conseiller technique en charge de ce domaine et pourrait alerter les préfets sur les situations les plus critiques dans les départements.

Il est bien évident qu'à court terme la réforme du droit d'asile sera entrée dans les faits, celle de l'éloignement révisé sera mise en œuvre ; le nombre des situations les plus délicates et les plus lourdes en gestion s'en trouvera réduit. Les préfectures retrouveront alors la disponibilité qui leur permettra d'accompagner plus efficacement les étrangers dans leurs démarches, sans qu'il soit encore besoin d'un relais en administration centrale.

C'est à ce dernier objectif que les préfectures doivent s'attacher en fédérant localement toutes les énergies des autres administrations de l'Etat et en associant les collectivités locales à leur démarche. La solidarité nationale est en jeu ; à elle aussi à savoir s'exprimer.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

LE DIRECTEUR
DU CABINET DU MINISTRE

PARIS, le 11 OCT. 2002

NOTE
à l'attention de Monsieur le Chef
de l'Inspection Générale de l'Administration

Face à la demande récurrente de régularisation des étrangers en situation irrégulière et au contexte plus général de l'immigration clandestine en France, le Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a annoncé, dans un communiqué de presse en date du 5 septembre 2002, son intention de désigner une mission de l'Inspection Générale de l'Administration pour identifier les situations juridiques ou sociales mal réglées par la législation actuelle et veiller à un traitement homogène des dossiers sur l'ensemble du territoire et garantir l'avancement des travaux.

Je vous demande, dans ce cadre, de bien vouloir confier à Mme Anne-Marie ESCOFFIER, inspecteur général de l'administration et aux inspecteurs que vous voudrez bien désigner à ses côtés, une mission qui aura pour double objectif :

- d'examiner si la législation actuelle laisse subsister des situations inextricables, notamment des personnes qui ne sont ni expulsables ni régularisables ;

- de proposer les mesures d'ordre permettant d'assurer l'homogénéité de traitement des dossiers individuels par les préfectures sur l'ensemble du territoire.

Les propositions formulées devront permettre de fixer aux préfets des orientations nettes sur les critères de régularisation mais respectueuses de leur pouvoir d'appréciation des situations particulières.

Claude GUEANT

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

ANNEXE 2

COMMUNIQUE DE PRESSE
DU 5 SEPTEMBRE 2002

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

Paris, le 5 septembre 2002

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a reçu ce matin, jeudi 5 septembre, M. Michel Tubiana, Président de la Ligue des droits de l'homme, M. Mouloud Aounit, Secrétaire général du MRAP, M. Guy Bedos, M. Dam Franck, écrivain et M. Stareslki, écrivain, pour évoquer avec eux la question des sans-papiers.

Le ministre a indiqué à ses interlocuteurs que la loi dite RESEDA du 11 mai 1998 a prévu des mécanismes de régularisation permettant de régler le cas de la plupart des personnes qui se trouvaient autrefois dans la situation d'être "ni expulsables, ni régularisables".

L'application de cette loi a donné satisfaction sur ce point. Il est exclu d'ouvrir une procédure de régularisation globale des étrangers en situation irrégulière sur le territoire. Ceux qui sont dans cette situation et qui sont éloignables doivent être éloignés.

Cela étant, les mécanismes de la loi de 1998 peuvent laisser subsister des situations qui, par leur dimension humaine, nécessiteraient une prise en compte particulière au cas par cas. Il est également possible que cette loi ait laissé sans solution certaines hypothèses spécifiques de personnes "ni expulsables, ni régularisables". Il faut traiter ces cas avec bon sens, humanité et réalisme.

Le ministre a annoncé les décisions suivantes :

- les avenants aux accords franco-algérien et franco-tunisien, qui ont été signés respectivement en juillet 2001 et septembre 2000, et qui ont pour objet d'aligner les dispositions applicables aux Algériens et aux Tunisiens sur le droit commun de la loi du 11 mai 1998, seront soumis au Parlement pour autorisation de ratification dès les premiers jours de la session parlementaire. Les préfectures ont par ailleurs reçu consigne d'en anticiper l'application ;

- instruction a été donnée aux préfectures de tenir compte, dans l'examen au cas par cas des dossiers individuels qui vont leur être soumis, du caractère particulier que certaines situations peuvent présenter sur le plan social et humain ;

- une mission dirigée par Mme Escoffier, Inspectrice générale de l'administration, va être désignée. Elle sera chargée d'identifier les situations juridiques ou sociales mal réglées par la législation actuelle, afin de mettre un terme aux hypothèses dans lesquelles certains étrangers ne sont ni régularisables, ni éloignables, de veiller à un traitement homogène des dossiers sur l'ensemble du territoire pour la prise en compte des situations particulières et de garantir l'avancement des travaux. Elle entendra à cet effet les personnalités qui lui semblera utile d'entendre ainsi que les associations.

- la concertation du ministre avec les associations se poursuivra. Le ministre a proposé le principe d'une rencontre régulière tous les deux mois.

* * *

ANNEXE 3

ARTICLE 12 BIS DE L'ORDONNANCE DU 2 NOVEMBRE 1945

Article 12 bis

Modifié par Loi 98-349 11 Mai 1998 art 5 JORF 12 mai 1998.

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée de plein droit :
1° A l'étranger mineur, ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, dont l'un des parents au moins est titulaire de la carte de séjour temporaire, ainsi qu'à l'étranger entré régulièrement sur le territoire français dont le conjoint est titulaire de cette carte, s'ils ont été autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ;
2° A l'étranger mineur, ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, qui justifie par tout moyen avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ;
3° A l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans ou plus de quinze ans si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant ;
4° A l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, marié avec un ressortissant de nationalité française, à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ;
5° A l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, marié à un ressortissant étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention "scientifique" à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière ;

6° A l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France à la condition qu'il exerce même partiellement l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins. Lorsque la qualité de père ou de mère d'un enfant français résulte d'une reconnaissance de l'enfant postérieure à la naissance, la carte de séjour temporaire n'est délivrée à l'étranger que s'il subvient à ses besoins depuis sa naissance ou depuis au moins un an ;
7° A l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus ;
8° A l'étranger né en France, qui justifie par tout moyen y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue, et suivi, après l'âge de dix ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français, à la condition qu'il fasse sa demande entre l'âge de seize et vingt et un ans ;
9° A l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ;
10° A l'étranger qui a obtenu le statut d'apatride en application de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire, lorsque le mariage est antérieur à la date de cette obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an sous réserve d'une communauté de vie effective entre les époux ;
11° A l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire.
La carte délivrée au titre du présent article donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle.
Le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre du 4° ci-dessus est subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé.

Article 12 ter

ANNEXE 4

LISTE DES ENTRETIENS ET DEPLACEMENTS DE LA MISSION

ENTRETIENS ET DEPLACEMENTS DE LA MISSION

I°) MINISTERE DE L'INTERIEUR

1) administration centrale

- **M. C. GUEANT** : Directeur du Cabinet du Ministre
- **M. D. CANEPA** : Directeur adjoint du Cabinet du Ministre
- **Mme E. MIGNON** : Conseillère Technique du Ministre
- **M. P. DEBUE** : Directeur, Direction Centrale de la Police aux Frontières
- **M. S. FRATACCI** : Directeur, Direction des Libertés Publiques et des Affaires juridiques

2) Préfectures

a) Visites sur place

Bouches du Rhône	Marseille
Hérault	Montpellier
Loire-Atlantique	Nantes
Nord	Lille
Bas-Rhin	Strasbourg
Rhône	Lyon
Seine-Maritime	Rouen
Paris	Préfecture de Police
Hauts-de-Seine	Nanterre
Seine-Saint-Denis	Bobigny
Val-de-Marne	Créteil

b) Réunions et entretiens avec préfets et secrétaires généraux (en administration centrale)

Seine-et-Marne	Melun
Yvelines	Versailles
Essonne	Evry
Val-d'Oise	Cergy-Pontoise

II°) ADMINISTRATIONS

Ministère des Affaires Etrangères :

- M. BOSSIERE, Chef du service des étrangers en France

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité :

- M GAEREMINCK, directeur des populations et des migrations

III) PERSONNALITES ET ASSOCIATIONS

- **Monseigneur de BERRANGER**, évêque de Saint-Denis
- **M. Jean-Marie DELARUE**, Conseiller d'Etat, ancien DLPAJ (circulaire de régularisation du 24 juin 1997 et loi du 11 mai 1998)
- **M. Patrick WEIL** (inspirateur de la loi du 11 mai 1998)
- **AMNESTY INTERNATIONAL : M. RENOUVIN**
- **ASSOCIATION DES ANCIENS DES AFFAIRES ALGERIENNES** (Harkis, anciens supplétifs français musulmans) : **M. ABOLIVIER**, président
- ASSOCIATION DES BLESSES DE KABYLIE : M. DEHMOUS

- **CIMADE : M. DUPEUX,** Secrétaire Général
- **COLLECTIF DROIT DES FEMMES :** Mme SURDUTS (regroupant le Réseau pour l'autonomie des femmes immigrées et réfugiées et l'Association de solidarité avec les femmes algériennes démocrates)
- **COLLECTIF DES SANS PAPIERS DE PARIS : M. TERRAY**
- **COLLECTIF DES SANS PAPIERS DE SEINE-ET-MARNE : M. YAKHLEF**
- **COORDINATION NATIONALE , M. GUITOUN :** secrétaire général
- **FEMMES DE LA TERRE : Mme DREUIL,** présidente
- **FRANCE TERRE D'ASILE** (déboutés du droit d'asile) : **M. HENRY**
- **INTERASSOCIATION LESBIENNE, GAIE, BI ET TRANS : M. PIRIOUX**
- **LICRA : M. GAUBERT**
- **LIGUE DES DROITS DE L'HOMME : M. TUBIANA**
- **MRAP : M. PRUNET**
- **SECOURS CATHOLIQUE : M. THORAVAL,** Président

ANNEXE 5

TABLEAUX DE VISAS

Imprimé le 04/11/2002

CHINE

UE ☐ EEE ☐ AELE ☐ Schengen ☐ Consultation ☐ RM 2

Obligation de visa

VTA	Ord.	Ser.	Dip.	Trav.
☐	☑	☑	☑	☑

Zone: Extrême-Orient

Région: Asie-Pacifique

Population: 1 273 300 milliers

PNB: 769 $/hab.

Postes	RMV
CANTON	2
PEKIN	2
SHANGHAI	2
WUHAN	2

Année	Résidents au 1er janvier		Mesures d'éloignement			Laissez-passer consulaires		
	France	DOM	décidées	exécutées	taux	demandés	délivrés	taux
1998	21 075	1 376	2984	107	3,6%	362	195	53,9%
1999	25 011	1 356	2723	148	5,4%	412	261	63,3%
2000	28 587	1 377	4571	169	3,7%	494	321	65,0%
2001	31 987	1 391	4970	185	3,7%	580	264	45,5%
2002	35 506					224 (sur 5 mois)	89 (sur 5 mois)	39,7%

Année	Contentieux CRV				Contentieux CE				Contentieux CAA				Contentieux TA			
	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu
2000	0	0			23	17			0	0			0	0		
2001	0				2				0				0			
2001	9				0				0				0			
2002	2				0				0				0			

Année	Court Séjour				Long Séjour					DOM/TOM		Officiels		Pays Tiers	Total					VTL	Taux Circ.	Nb Refus	Taux Refus	Total dmde
	VTA	Trans.	Court S.	Circul.	Temp.	scol.	étude	OMI	autres	DOM	TOM	Diplo	Serv.		C/S	L/S	DTOM	Off.	général					
1993	1	1 788	10 758	497	94	39	275	287	149	0	5	763	2 756	0	13 044	844	5	3 519	17 412		4,4%	3 607	17,2%	21 019
1994	0	1 285	15 829	345	23	8	350	361	282	20	38	1 016	3 248	10	17 459	1 024	58	4 264	22 815		2,1%	4 043	15,1%	26 858
1995	0	1 751	19 630	93	32	20	361	215	393	56	46	1 001	3 817	10	21 474	1 021	102	4 818	27 425		0,5%	5 956	17,8%	33 381
1996	0	1 522	25 827	100	135	16	278	239	313	66	50	1 082	4 253	1	27 449	981	116	5 335	33 882		0,4%	5 688	14,4%	39 570
1997	3	1 477	31 621	148	236	17	429	297	268	94	117	1 172	4 486	12	33 249	1 247	211	5 658	40 377		0,5%	1 860	4,4%	42 237
1998	0	1 517	48 600	283	287	47	1 033	262	259	102	139	1 072	5 189	6	50 400	1 888	241	6 261	58 796		0,6%	4 681	7,4%	63 477
1999	10	1 772	64 845	434	455	62	2 546	349	489	62	123	1 097	6 018	2	67 061	3 901	185	7 115	78 264		0,7%	7 538	8,8%	85 802
2000	43	1 561	65 974	619	367	87	3 310	807	896	74	97	1 002	6 082	5	68 197	5 467	171	7 084	80 924	22	0,9%	9 093	10,1%	90 017
2001	17	1 495	72 645	1 318	257	58	5 045	483	949	67	74	1 339	7 178	3	75 475	6 792	141	8 517	90 928	38	1,8%	10 065	10,0%	100 993
2002	13	350	11 969	319	4	0	1 842	106	108	6	3	198	999	0	12 651	2 060	9	1 197	15 917	42	2,6%	2 256	12,4%	18 173

Année 2002 : données relatives aux 4 premiers mois (1er trim. pour postes RMV2). Les statistiques des visas officiels, DOM-TOM et pays tiers ne sont pas disponibles

Accord	Signé le	En vigueur le	N° décret	Date décret	Publication	Publié le

Documents de voyage reconnus
Passeport ordinaire
Passeport de service
Passeport diplomatique
Titre de voyage pour réfugié (convention du 28/07/1951)
Livret de marin

Documents de voyage non reconnus
Laissez-passer
Travel permit
Aliens travel document (livret couverture grise)

Imprimé le 04/11/2002

BAMAKO — RMV 2 (basculement le 07/12/2001) — RM 2

Pays: MALI

Zone: Afrique Occidentale

PNB: 227 $/hab. Population: 11 000 milliers

Obligation de visa

VTA	Ord.	Ser.	Dip.	Trav.
☐	☑	☑	☑	☑

Schengen ☐ Consultation ☐

Partenaires Schengen

France représente	présents	représentés
AUTRICHE	ALLEMAGNE	BELGIQUE (NL)
ESPAGNE	FRANCE	LUXEMBOURG (NL)
GRECE	PAYS-BAS	
ITALIE		
PORTUGAL		
SUEDE		

Année	Français					Binationaux				Nationaux		Tiers		Totaux			Taux Fran.	Doss./ agent	Guichets		Recette KEuros	Prix moyen	Sans comparuti
	Tit. B	Tit C	Contr.	Auxil.	Vac.	Tit.	Contr.	Auxil.	Vac.	Auxil.	Vac.	Auxil.	Vac.	Fran.	Etr.	Total			présents	requis			
1999		0,5			4,0									4,5		4,5	100%	3 939	3	4	337	24	
2000		1,5			4,0									5,5		5,5	100%	4 414	3	5	481	24	0%
2001	0,8	3,0		2,0	2,0									7,8		7,8	100%	4 478	3	8			0%
2002	0,9	3,0		3,0	2,0									8,9		8,9	100%	485	8	1			0%

Année	Court Séjour				Long Séjour					DOM/TOM		Officiels		Pays Tiers	Total					VTL.	Taux Circ.	Nb Refus	Taux Refus	Total dmde
	VTA	Trans.	Court S.	Circul.	Temp.	scol.	étude	OMI	autres	DOM	TOM	Diplo	Serv.		C/S	L/S	DTOM	Off.	général					
1993	0	720	3 894	152	31	29	70	127	120	2	0	637	381	743	4 766	377	2	1 018	6 906		3,8%	3 047	30,6%	9 953
1994	0	684	3 711	196	19	1	139	138	162	0	0	686	547	771	4 591	459	0	1 233	7 054		5,0%	3 091	30,5%	10 145
1995	0	691	3 912	334	25	3	122	99	123	2	0	524	491	1 245	4 937	372	2	1 015	7 571		7,9%	2 925	27,9%	10 496
1996	1	723	3 677	325	37	19	34	72	188	0	0	500	411	1 206	4 726	350	0	911	7 193		8,1%	3 083	30,0%	10 276
1997	9	1 014	5 665	463	14	19	72	114	225	2	0	515	421	1 029	7 151	444	2	936	9 562		7,6%	3 170	24,9%	12 732
1998	3	1 214	7 766	671	21	23	147	145	127	0	0	597	404	89	9 654	463	0	1 001	11 207		8,0%	2 420	17,8%	13 627
1999	13	1 273	10 118	993	16	24	147	150	101	0	0	555	307	43	12 397	438	0	862	13 740		8,9%	3 987	22,5%	17 727
2000	5	967	15 493	1 636	25	29	425	194	89	0	0	468	279	40	18 101	762	0	747	19 650	0	9,6%	4 625	19,1%	24 275
2001	8	849	23 095	2 226	36	12	836	200	96	1	0	488	412	13	26 178	1 180	1	900	28 272	2	8,8%	6 658	19,1%	34 930
2002	0	209	2 251	471	0	1	70	95	25	1	0	97	54	0	2 931	191	1	151	3 274	35	17,3%	1 042	24,1%	4 316

Année 2002 : données relatives aux 4 premiers mois (1er trim. pour postes RMV2). Les statistiques des visas officiels, DOM-TOM et pays tiers ne sont pas disponibles

Observations

Problèmes de personnel et de fraude. Poste à surveiller particulièrement.
DRH 06/05/02 : 1 C + remplacements en 2002.

ALGERIE

UE ☐ EEE ☐ AELE ☐ Schengen ☐ Consultation ☑ RM 2

Obligation de visa

VTA	Ord.	Ser.	Dip.	Trav.
☐	☑	☑	☑	☑

Postes	RMV
ALGER	1
ANNABA	1

Imprimé le 04/11/2002

Zone: Afrique du Nord

Population: 31 000 milliers

Région: Afrique du Nord-Moyen-Orient

PNB: 1 500 $/hab.

Année	Résidents au 1er janvier		Mesures d'éloignement			Laissez-passer consulaires		
	France	DOM	décidées	exécutées	taux	demandés	délivrés	taux
1998	563 990		3862	1223	31,7%	2469	1058	42,9%
1999	540 275	63	5145	1065	20,7%	2205	771	35,0%
2000	545 200	56	5853	1386	23,7%	2613	994	38,0%
2001	545 129	54	7328	1856	25,3%	2860	1056	36,9%
2002	537 059					1362 (sur 5 mois)	523 (sur 5 mois)	38,4%

Année	Contentieux CRV				Contentieux CE				Contentieux CAA				Contentieux TA			
	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu
2000	0	0	0		0	0	0		10	2	4		0	0	0	
2000	0	0	0	0	230	128	41	9	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	268	190	6	4
2001	0		0		0		0		3		1		0		0	
2001	0	0	0	0	182	15	6	4	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	532				0				0				0			
2001	0	0			0	0			0	0			9	3		
2002	0				0				1				0			
2002	0				20				0				0			
2002	809				0				0				0			
2002	0				0				0				1			

Année	Court Séjour				Long Séjour					DOM/TOM		Officiels		Pays Tiers	Total					VTL	Taux Circ.	Nb Refus	Taux Refus	Total dmde
	VTA	Trans.	Court S.	Circul.	Temp.	scol.	étude	OMI	autres	DOM	TOM	Diplo	Serv.		C/S	L/S	DTOM	Off.	général					
1993	0	2 975	246 532	37 014	0	0	175	3 361	11	3	5	0	0	6	286 521	3 547	8	0	290 082		13,1%	173 849	37,5%	463 931
1994	286	1 469	77 767	21 905	32	2	22	1 615	3	0	1	0	0	0	101 427	1 674	1	0	103 102		22,0%	30 270	22,7%	133 372
1995	0	958	37 652	8 277	169	16	532	1 593	900	0	0	0	0	0	46 887	3 210	0	0	50 097		18,0%	103 169	67,3%	153 266
1996	0	685	34 464	7 831	264	26	661	1 989	1 676	0	0	287	116	0	42 980	4 616	0	403	47 999		18,5%	73 104	60,4%	121 103
1997	0	756	39 406	10 271	342	18	548	1 658	2 280	0	0	1 168	387	0	50 433	4 846	0	1 555	56 834		20,7%	77 814	57,8%	134 648
1998	0	805	58 736	15 020	246	28	715	2 644	2 982	2	0	1 044	483	0	74 561	6 615	2	1 527	82 705		20,4%	106 641	56,3%	189 346
1999	0	534	115 234	21 191	193	89	842	2 775	3 967	6	1	1 110	574	1	136 959	7 866	7	1 684	146 517		15,5%	192 978	56,8%	339 495
2000	1	440	143 528	24 834	105	41	1 381	2 619	3 587	1	3	1 297	465	1	168 803	7 733	4	1 762	178 303	4 374	14,8%	171 200	49,0%	515 000
2001	0	470	230 263	30 061	90	48	4 304	3 042	6 748	1	3	1 352	546	0	260 794	14 232	4	1 898	276 928	3 295	11,5%	383 950	58,1%	660 878
2002	0	251	46 008	7 760	87	2	425	1 451	2 932	0	0	135	54	0	54 019	4 897	0	189	59 105		14,4%	142 349	70,7%	201 454

Année 2002 : données relatives aux 4 premiers mois (1er trim. pour postes RMV2). Les statistiques des visas officiels, DOM-TOM et pays tiers ne sont pas disponibles

MAROC

UE ☐ EEE ☐ AELE ☐ Schengen ☐ Consultation ☐ RM 2

Obligation de visa

VTA	Ord.	Ser.	Dip.	Trav.
☐	☑	☑	☐	☑

Imprimé le 04/11/2002

Zone: Afrique du Nord

Région: Afrique du Nord-Moyen-Orient

Population: 29 200 milliers

PNB: 1 154 $/hab.

Postes	RMV
AGADIR	2
CASABLANCA	2
FES	2
MARRAKECH	2
RABAT	2
TANGER	2

Année	Résidents au 1er janvier		Mesures d'éloignement			Laissez-passer consulaires		
	France	DOM	décidées	exécutées	taux	demandés	délivrés	taux
1998	459 788		5415	1201	22,2%	1707	698	40,9%
1999	457 777	55	4201	1081	25,7%	1555	615	39,5%
2000	444 529	51	3953	1482	37,5%	1984	690	34,8%
2001	452 384		3816	1240	32,5%	2025	528	26,1%
2002	458 053					965 (sur 5 mois)	173 (sur 5 mois)	17,9%

Année	Contentieux CRV				Contentieux CE				Contentieux CAA				Contentieux TA			
	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu	Saisine	Rejet	Annul.	Non-lieu
2000	0	0	0	0	538	357	52	13	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0			0	0			0	0			6	4		
2001	0	0		0	169	20		5	0	0		0	0	0		0
2001	806				0				0				0			
2001	0	0			0	0			0	0			2	2		
2002	0			0	28			1	0			0	0			0
2002	494				0				0				0			
2002	0				0				0				1			

Année	Court Séjour				Long Séjour					DOM/TOM		Officiels		Pays Tiers	Total					VTL	Taux Circ.	Nb Refus	Taux Refus	Total dmde
	VTA	Trans.	Court S.	Circul.	Temp.	scol.	étude	OMI	autres	DOM	TOM	Diplo	Serv.		C/S	L/S	DTOM	Off.	général					
1993	115	5 349	42 478	11 446	413	78	1 355	100	337	6	4	0	0	123	59 388	2 283	10	0	61 804		21,2%	86 524	58,3%	148 328
1994	4	5 696	45 205	12 205	451	105	1 309	6 237	1 188	11	15	0	0	94	63 110	9 290	26	0	72 520		21,3%	94 312	56,5%	166 832
1995	2	2 530	41 419	11 713	235	114	1 365	7 384	1 042	6	2	0	0	45	55 664	10 140	8	0	65 857		22,0%	65 257	49,8%	131 114
1996	2	1 607	38 503	9 698	186	80	1 518	7 031	1 022	34	0	0	0	7	49 810	9 837	34	0	59 688		20,1%	73 794	55,3%	133 482
1997	5	1 147	44 091	15 327	196	107	1 828	5 598	1 384	3	8	0	0	17	60 570	9 113	11	0	69 711		25,8%	67 979	49,4%	137 690
1998	15	768	65 307	23 544	305	124	3 058	7 497	1 334	21	4	90	462	8	89 634	12 318	25	552	102 537		26,5%	78 426	43,3%	180 963
1999	0	677	76 346	27 673	261	137	4 616	8 160	511	52	9	522	3 031	3	104 696	13 685	61	3 553	121 998		26,6%	61 969	33,7%	203 403
2000	0	929	88 220	31 223	3 798	568	6 842	4 468	644	49	19	277	1 367	4	120 372	16 320	68	1 644	138 408	2	26,1%	66 215	32,4%	221 514
2001	2	775	91 554	31 158	3 158	272	9 187	7 693	944	5	0	326	1 517	12	123 489	21 254	5	1 843	146 603	248	25,4%	79 999	35,3%	226 602
2002	0	117	16 737	8 253	1	3	356	3 244	74	6	1	1	0	2	25 107	3 678	7	1	28 795	140	33,0%	10 215	26,2%	39 010

Année 2002 : données relatives aux 4 premiers mois (1er trim. pour postes RMV2). Les statistiques des visas officiels, DOM-TOM et pays tiers ne sont pas disponibles

ANNEXE 6

INDICATEURS D'ACTIVITE DE LA PAF

DGPN/DCPAF

Paris, le 29/08/02

DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE AUX FRONTIERES

PRINCIPAUX INDICATEURS D'ACTIVITE

INDICATEURS NATIONAUX (METROPOLE)	ANNEE 2000	Pour la période de Janvier à décembre		
		2000	2001	% d'évolution 2001/2000
ELOIGNEMENTS EFFECTIFS	9 594	9 594	9 227	-4%
NON ADMISSION	22 945	22 945	22 408	-2%
READMISSION VERS EXTERIEUR	21 870	21 870	16 155	-26%
NOMBRE DE PLACEMENTS EN ZONE D'ATTENTE	18 936	18 936	23 072	22%
DEMANDEURS D'ASILE A LA FRONTIERE	7 913	7 913	10 474	32%
ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE	43 508	43 508	37 586	-14%
NOMBRE D'EMPLOYEURS MIS EN CAUSE (travail illégal 4001)	1 359	1 359	1 175	-14%
PORTEURS DE FAUX DOCUMENTS INTERPELLES	10 832	10 832	11 679	8%
NOMBRE DE PASSEURS + LOGEURS	1 311	1 311	980	-25%

DPAF ROISSY-CHARLES DE GAULLE	Année 2000	Pour la période de Janvier à Décembre		
		2000	2001	% d'évolution 2001/2000
NON ADMISSION + READMISSION VERS EXTERIEUR	10 175	10 175	13 021	28%
NOMBRE DE PLACEMENTS EN ZONE D'ATTENTE	16 840	16 840	21 437	27%
DEMANDEURS D'ASILE A LA FRONTIERE	7 585	7 585	10 133	34%
INDIVIDUS INTERPELLES EN POSSESSION FAUX DOCUMENTS	4 598	4 598	5 012	9%

DDPAF DU PAS DE CALAIS

Depuis le **17 août 1999**, la PAF a mis en place un dispositif spécifique dans le département du Pas-de-Calais pour lutter contre l'immigration irrégulière à destination de la Grande-Bretagne.

	Année 2000	Année 2001	
PERSONNES INTERPELLEES	25 331	82 317	225%
- dont placées en garde à vue	7 112	6 641	-7%
PASSEURS APPREHENDES	409	283	-31%
IRREGULIERS AYANT FAIT L'OBJET D'UN APRF	1 994	2 456	23%

BRIGADE DES CHEMINS DE FER (BCF)

	Année 2000	Année 2001	
NOMBRE DE PATROUILLES (TRAINS + GARES)	90 381	98 612	9%
NOMBRE DE PERSONNES CONTROLEES	93 667	79 812	-15%
NOMBRE DE PERSONNES MISES A DISPOSITION	3 513	4 142	18%

OFFICE CENTRAL POUR LA REPRESSION DE L'IMMIGRATION IRREGULIERE ET L'EMPLOI D'ETRANGERS SANS TITRE (OCRIEST)

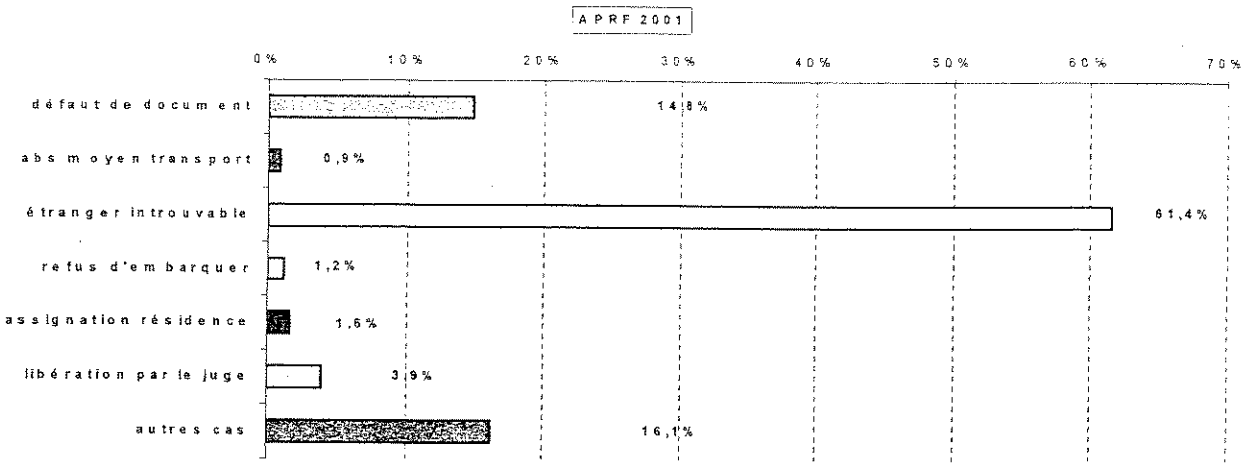
Créé le **6 août 1996**, ce service à compétence nationale possède à son actif le **démantèlement de 106 filières** d'immigration irrégulière et de 157 structures clandestines employant des étrangers en situation irrégulière.

Au cours de l'année 2001, cet office a démantelé 12 **filières internationales d'immigration irrégulière** et 12 entreprises particulièrement bien structurées employant des étrangers sans titre. A la suite de ces démantèlement, 193 personnes ont été placées en garde à vue dont 104 étrangers en situation irrégulière, 40 ont été déférées devant la justice, dont les cerveaux des organisations aujourd'hui démantelées qui agissaient en bandes organisées.

ANNEXE 7

NON-EXECUTION DES RECONDUITES ADMINISTRATIVES

Motifs de non-exécution en 2001 des reconduites administratives (APRF)



5) - Assignations à résidence :

en 2001, 632 assignations à résidence ont été prononcées (113 I.T.F., 484 A.P.R.F. et 35 A.M.E.), contre 849 en 2000 (210 I.T.F., 592 A.P.R.F., 47 A.M.E.) et 638 en 1999 (151 I.T.F., 445 A.P.R.F. et 42 A.M.E.).

6) - Recours A.P.R.F.

En 2001, sur les 37 301 A.P.R.F. prononcés, 3751 ont fait l'objet d'un recours. Parmi ces recours, 50 (21,37%) ont été déclarés irrecevables, 2941 (80,31%) ont été rejetés et 671 (18,32%) ont conduit à une annulation d'arrêté.

Cf annexe V

ANNEXE 8

LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES

ANNEXE VII

Estimation du nombre de laissez-passer consulaires délivrés
année : 2001

Consulats	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délais	Laissez-passer refusés	Demandes laissées sans réponse	% de laissez-passer obtenus par rapport au laissez-passer demandés
ALBANIE	216	61	1	72	82	28,2%
ALGERIE	2 859	1 056	27	1 060	716	36,9%
ANGOLA	104	11		67	26	10,6%
AUTRES PAYS	2 173	508	24	721	920	23,4%
BULGARIE	39	19	1	13	6	48,7%
CAMEROUN	177	43		96	38	24,3%
CAP VERT	24	3		3	18	12,5%
CHINE	580	264	35	146	135	45,5%
CONGO (Brazzaville)	176	13	2	115	46	7,4%
CONGO (Kinshasa)	267	57	2	77	131	21,3%
COTE D'IVOIRE	244	5		138	101	2,0%
EGYPTE	489	13	15	194	267	2,7%
GUINEE	112	21		64	27	18,8%
HAITI	26	4	2	6	14	15,4%
INDE	251	1		30	220	0,4%
JAPAN	70	2	3	41	24	2,9%
MALI	493	152	19	113	209	30,8%
MAROC	2 025	528	18	907	572	26,1%
MAURITANIE	45	1		9	35	2,2%
NIGERIA	75	15		34	26	20,0%
PAKISTAN	133	5	1	47	80	3,8%
PHILLIPINES	4	4				100,0%
POLOGNE	134	55	4	30	45	41,0%
ROUMANIE	708	477	7	97	127	67,4%
SENEGAL	261	77	3	150	31	29,5%
SRI LANKA	121	45		19	57	37,2%
TUNISIE	1 676	284	24	451	917	16,9%
TURQUIE	283	191	7	34	51	67,5%
VIETNAM	16	1	1	4	10	6,3%
YOUGOSLAVIE	151	14	1	16	120	9,3%
Total	13 932	3 930	197	4 754	5 051	28,2%

ANNEXE 9

DELAIS DE RETENTION DANS L'UNION EUROPEENNE

MINISTERE
DES
AFFAIRES ETRANGERES

DIRECTION DES FRANCAIS A L'ETRANGER
ET DES ETRANGERS EN FRANCE

SERVICE DES ETRANGERS EN FRANCE

Sous-Direction de l'Asile et l'Immigration

Rédacteur: Chantal Vié
Téléphone: 01.43.17.84.19
Télécopie:01.43.17.91.36

République Française

Paris, le 30.09.2002 *018765

NOTE

Objet : Délais de rétention dans les pays de l'Union européenne

Le tableau ci-joint donne des indications sur les durées de rétention dans les différents pays de l'Union européenne.

Il présente les délais de rétention administrative, juridictionnelle et la durée maximale de rétention.

Il fait apparaître de grandes **disparités** entre les durées de rétention, certains pays tels le Royaume-Uni n'ayant aucune législation en la matière et disposant de toute latitude en ce domaine

En **France, les délais de rétention**, tant administratifs, que juridictionnels sont de loin **les plus courts.**

Ces disparités rendront **très difficile** une **harmonisation des législations au niveau européen** en la matière et cela d'autant plus que **certains pays** tels le Royaume-Uni et l'Allemagne veulent que la priorité soit donnée à la **coopération opérationnelle et sont hostiles à l'harmonisation des normes en matière d'éloignement.**

En conséquence, il semble que la France ne puisse donc guère compter sur l'adoption au niveau européen de normes communes, notamment en matière de durée de rétention et devra, si elle veut allonger cette durée, modifier **la législation en la matière,** sans pouvoir invoquer des contraintes au niveau européen./.

Philippe BOSSIÈRE
Directeur adjoint des Français à l'étranger
et des Étrangers en France
Chef du service des Étrangers en France

DELAIS DE RETENTION DANS LES PAYS EUROPEENS

PAYS	DUREE RETENTION ADMINISTRATIVE	DUREE RETENTION JURIDICTIONNELLE	DUREE TOTALE RETENTION	OBSERVATIONS
ALLEMAGNE	48 heures	6 mois Prorogeable d'un an	18 mois, exceptionnellement	Durée moyenne des rétentions entre 15 jours et 4 mois
AUTRICHE	2 mois		6 mois	
BELGIQUE	2 mois (5 mois maximum)		5 mois	Prolongation jusqu'à 8 mois si l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public
DANEMARK	72 heures	25 jours	28 jours	Possibilité d'assignation à résidence avant la rétention administrative
FINLANDE	4 jours	Illimitée	Pas de délai maximum	Contrôle toutes les 2 semaines par le tribunal d'instance
FRANCE	**48 heures**	**Période de 5 jours renouvelable une fois**	**12 jours**	
ESPAGNE	72 heures	37 jours	40 jours	
GRECE	3 jours	3 mois	3 mois et 3 jours	
IRLANDE	8 semaines maximum		8 semaines	
ITALIE	30 jours	30 jours	60 jours	Doublement de la durée résultant de la loi Bossi et Fini
LUXEMBOURG	1 mois prorogeable deux fois		3 mois	Décision du Ministre de la Justice ou en cas d'empêchement du Procureur Général d'Etat
PAYS-BAS	10 jours	18 jours Après juge statue toutes les 48 heures	Illimitée en théorie	En pratique 6 semaines
PORTUGAL	48 heures	60 jours	60 jours	Durée doit être appréciée tous les huit jours par juge
ROYAUME-UNI	Pas de délai prévu	Pas de délai prévu	Aucun délai prévu	Aucune législation, les autorités bénéficient de toute latitude
SUEDE	2 semaines 2 mois si une décision d'expulsion a été prise		Deux mois renouvelables	Décision de rétention prise par l'administration, généralement dans un délai inférieur à 6 mois.

ANNEXE 10

LISTE DES COLLECTIFS

SUIVI STATISTIQUE des DOSSIERS DES ETRANGERS "SANS PAPIERS" DEPOSES VIA LES ASSOCIATIONS et LES COLLECTIFS

EVALUATION DES DEMANDES RECUES DANS 12 PREFECTURES LE 25 OCTOBRE 2002

	Nombre de dossiers ou de noms sur listes soumis par des associations ou collectifs	Dont étrangers enregistrés dans l'AGDREF	Dont étrangers enregistrés dans un autre département	Dossiers inconnus, insuffisamment précis ou restant à étudier : col (b) - (col (c)	Dont étrangers ayant déjà fait l'objet d'un refus (séjour - asile)	Dont étrangers ayant déjà fait l'objet d'un APRF	Nombre de décisions favorables *(prise en compte dès la décision de principe)*	Dont au titre de l'article 12 bis 3ème alinéa (*)	Dont au titre de l'article 12 bis 7ème alinéa (*)
(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(e)*	*(f)*	*(g)*	*(h)*	*(i)*	*(j)*
BOUCHES DU RHONE	282	270	4	8	109		43	10	33
ALPES MARITIMES									
HERAULT (1)	18	18	3		12	4	1		1
NORD (1)	195	92	7	96	21	5	22		22
RHONE	259	243	2	14	42	14	25		1
PARIS	7 551	3 114	733	3 704	49	593	103		
SEINE ET MARNE	101	57	9	35	37	24			
YVELINES	966	561	34	371	315	249	8	1	8
ESSONNE (1)	524	205	129	190	176	169	186	111	75
HAUTS DE SEINE (1)	3 261	677	155	2 429	338	297			
SEINE SAINT DENIS (1)	917	162	180	575	126	3	28	19	9
VAL DE MARNE (2)	711								
VAL D'OISE	227	198	36		57	52			
Total	**15 012**	**5 597**	**1 292**	**7 422**	**1 282**	**1 410**	**416**	**141**	**149**
%	**100%**	**37,3%**	**8,6%**	**49,4%**	**8,5%**	**9,4%**	**2,8%**	**0,9%**	**1,0%**

(1) Bilan reçu le 18/10/2002
(2) Données globales reçues par courrier avant le 16/10/2002
(*) Il est fait état dans cette rubrique, par anticipation, des ressortissants algériens.

N.B : Comme convenu lors de la réunion du 16 octobre dernier, ce tableau ne concerne que les demandes transmises via les associations ou collectifs. C'est pourquoi ilest demandé aux préfectures de compléter ces données , dans la mesure du possible, par toute information utile sur l'évolution du nombre de dossiers déposés dans les services selon les procédures habituelles.

08/11/2002

ANNEXE 11

AVIS DU CONSEIL D'ETAT DU 22 AOUT 1996

Conseil d'État, Assemblée générale,
avis n° 359.622, 22 août 1996.

Le Conseil d'État, saisi par le ministre de l'Intérieur d'une demande portant sur la question de savoir si, en vertu de l'ensemble des règles de droit relatives à l'entrée et au séjour en France des personnes de nationalité étrangère non ressortissantes de l'Union européenne, résidant en France mais dépourvues de titre de séjour, disposent du droit de voir régulariser leur séjour du seul fait qu'elles se trouvent dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

— être parent d'un enfant né en France après le 1er janvier 1994;
— s'être vu refuser le statut de réfugié en application de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 par une décision définitive, ou confirmée en appel, de l'office français de protection des réfugiés et apatrides;
— être conjoint ou enfant d'un étranger résidant en France;
— avoir un proche parent (autre que le conjoint ou les parents) résidant en France;
— résider sur le territoire français depuis plusieurs années;
— être entré sous le couvert d'un visa de court séjour aujourd'hui expiré;

est d'avis de répondre à la question posée dans le sens des considérations suivantes :

I. — Il convient, tout d'abord, d'observer qu'il ne peut exister un « droit à la régularisation », expression contradictoire en elle-même. La régularisation, par définition, est accordée dans l'hypothèse où le demandeur d'un titre de séjour ne bénéficie pas d'un droit, sinon il suffirait qu'il le fasse valoir. Au contraire, l'autorité administrative a le pouvoir d'y procéder, sauf lorsque les textes le lui interdisent expressément, ce qu'ils ne font pas dans les cas mentionnés dans la demande d'avis. Ainsi cette autorité peut prendre à titre exceptionnel, et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, une mesure gracieuse favorable à l'intéressé, justifiée par la situation particulière dans laquelle le demandeur établirait qu'il se trouve.

La faculté de régulariser prend tout son sens si on la rapproche du principe selon lequel l'administration doit procéder à un examen particulier de chacun des cas sur lesquels elle est appelée à se prononcer. Si donc le demandeur de régularisation a un droit, c'est celui de voir son propre cas donner lieu à examen et, éventuellement, à réexamen lorsqu'un élément nouveau apparaît dans sa situation.

II. — A ces règles générales s'ajoutent, pour le traitement des situations sur lesquelles le Conseil d'État est consulté, les considérations de droit suivantes :

1. Dans aucune de ces situations, les intéressés ne possèdent un droit au séjour.

2. L'administration n'a l'obligation ni de rejeter une demande de régularisation, ni de l'accueillir.

Toutefois, son pouvoir d'appréciation est plus limité, comme il sera dit plus loin, lorsque le demandeur peut faire valoir un droit distinct : le droit à une vie familiale normale.

3. Dans la généralité des cas évoqués, l'autorité administrative prend sa décision en opportunité. Mais elle ne peut refuser le séjour et, par voie de conséquence, prendre une mesure autoritaire d'éloignement à l'égard des demandeurs, lorsque sa décision peut avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle sur la situation personnelle de ceux-ci : le juge administratif annule alors de telles mesures comme entachées d'une erreur manifeste dans l'appréciation de ces conséquences. Tel est notamment le cas lorsque est sérieusement en cause l'état de santé des intéressés.

4. La durée de séjour en France n'a pas normalement à être prise en compte par l'administration.

Il y a lieu cependant de faire un cas à part des étrangers se trouvant dans la situation prévue à l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, qui interdit de prendre une mesure autoritaire d'éloignement à l'égard de ceux qui justifient résider habituellement en France depuis plus quinze ans ou régulièrement depuis plus de dix ans.

Le gouvernement, dans sa circulaire aux préfets en date du 9 juillet 1996, a montré sa préoccupation devant des situations dans lesquelles le refus de séjour ne peut déboucher sur une mesure de reconduite à la frontière. Certes, la circulaire du 9 juillet 1996 ne traite, dans un sens favorable à l'octroi d'un titre de séjour, que du cas des parents d'enfants français. Mais le même raisonnement peut s'appliquer à celui, mentionné à la même place dans l'ordonnance, des personnes qui comptent, selon les cas, quinze ou dix ans de résidence.

5. Dans plusieurs des situations mentionnées dans la demande d'avis, le principe du droit à une vie familiale normale peut trouver à s'appliquer.

Énoncé à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, il a également été dégagé par le Conseil constitutionnel du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil d'État exerce, pour sa part, en particulier dans le contentieux de l'attribution des titres de séjour et dans celui des reconduites à la frontière, un contrôle de proportionnalité entre les buts en vue desquels les mesures critiquées sont prises et le droit de personnes qui en font l'objet au respect de leur vie familiale.

Cette matière est affaire de cas d'espèce. Mais il faut du moins retenir que le droit dont il s'agit s'apprécie indépendamment des règles énoncées par l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Il est d'autant plus utile que le gouvernement exerce, dans les situations où ce droit est en cause, l'examen individuel qui lui incombe de toute façon, que les mesures de régularisation éventuelles cessent alors de relever de l'opportunité pour se situer sur le terrain de la légalité.