



Rapport au Premier ministre

14 mai 2013

Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France

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

Matthias FEKL,
Parlementaire en mission auprès du Ministre de l'Intérieur

SOMMAIRE

PARTIE I - MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU TITRE PLURIANNUEL, ENGAGEMENT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE.....10

I - TROP PEU DE TITRES DE SEJOUR PLURIANNUELS SONT AUJOURD’HUI DELIVRES, AU DETRIMENT DE L’ACCUEIL ET DE L’INTEGRATION DES ETRANGERS COMME DE LA QUALITE DU TRAVAIL DES AGENTS DES PREFECTURES..... 10

I.1 Les cas possibles de délivrance de titres pluriannuels sont aujourd’hui limités..... 10

I.2 La courte durée des titres est pénalisante pour les ressortissants étrangers et contraire à l’objectif d’intégration 12

I.2.1) Des tracasseries administratives permanentes rendant l’intégration plus difficile 12

I.2.2) Un cadre réglementaire qui contribue à la dégradation des conditions d’accueil en préfecture 13

I.2.3) Une image souvent peu glorieuse de l’administration et de la République. 14

I.3 Les vérifications opérées à l’occasion du renouvellement des titres annuels ne sont pour autant pas toujours utiles 14

II - GENERALISER LES TITRES DE SEJOUR PLURIANNUELS, TOUT EN ADAPTANT LES MODALITES DU CONTROLE 15

II.1 La délivrance de titres pluriannuels pourrait concerner l’essentiel des procédures d’accès au droit au séjour 15

II.1.1) L’objectif de la création du titre pluriannuel est de mettre en adéquation la durée de validité des titres de séjour avec la durée du séjour..... 15

II.1.2) Le périmètre de mise en œuvre du titre pluriannuel doit être le plus large possible..... 15

II.2 L’élargissement des possibilités de délivrance de titres pluriannuels devrait s’accompagner de nouvelles modalités de contrôle 19

III - POUR LES ETRANGERS SEJOURNANT DURABLEMENT SUR LE TERRITOIRE, LE TITRE PLURIANNUEL DEVRAIT S’INSERER HARMONIEUSEMENT DANS UN PARCOURS D’INTEGRATION COHERENT..... 20

III.1 Une nécessaire articulation devrait être garantie avec les autres titres de séjour..... 20

III.1.1) Un moment de délivrance et une durée de validité largement déterminés par la nécessité de garantir une inscription harmonieuse dans le cadre existant 20

III.1.2) Des aménagements complémentaires envisageables pour rendre le titre pluriannuel véritablement attractif 22

III.2 Le titre pluriannuel aurait vocation à se substituer à certains titres existant aujourd’hui..... 23

III.3 La mise en œuvre du titre pluriannuel ne doit toutefois pas se faire au détriment de la carte de résident 24

PARTIE II - LES ETRANGERS SONT TROP SOUVENT ACCUEILLIS DANS DES CONDITIONS INDIGNES DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE.....26

I - UNE SITUATION INACCEPTABLE QUI A CONDUIT A UNE PRISE DE CONSCIENCE EN PERIODE RECENTE..... 26

I.1 Les difficultés d'accueil en préfecture sont identifiées assez précisément..... 26

I.2 Un plan d'action visant à obtenir des avancées à brève échéance a été engagé par le ministère de l'intérieur 27

II - L'ACCUEIL DOIT ETRE REALISE AUTOUR DE QUELQUES PRINCIPES REPUBLICAINS FONDAMENTAUX DECLINES EN PRATIQUE..... 28

II.1 Des conditions d'accueil qui demeurent, dans beaucoup de sites, très problématiques..... 28

II.1.1) Des passages en préfecture trop nombreux et pas toujours utiles..... 28

II.1.2) Un manque d'uniformité à l'origine d'inégalités de traitement..... 28

II.2 Des principes fondamentaux à réaffirmer 29

II.2.1) Les ressortissants étrangers sont des usagers comme les autres 30

II.2.2) L'amélioration des conditions d'accueil ne conduira pas à une augmentation incontrôlée des flux migratoires 30

II.3 Un besoin de transparence, d'uniformité, de modernisation et de plus grand investissement dans la gestion des ressources humaines 31

II.3.1) Un indispensable besoin de transparence et d'ouverture de l'administration 31

II.3.2) Une nécessaire harmonisation des pratiques..... 33

II.3.3) Une modernisation souhaitable des procédures..... 34

II.3.4) Des métiers à mieux valoriser 36

III - UNE SIMPLIFICATION DE LA REGLEMENTATION APPLICABLE AURAIT DES EFFETS BENEFIQUES TANT POUR LES USAGERS QUE POUR LES AGENTS DES PREFECTURES 37

III.1 Une réglementation de plus en plus complexe 37

III.2 Des simplifications doivent être envisagées 37

III.2.1) Une réglementation devant être rendue plus intelligible 37

III.2.2) Des demandes devant être examinées de façon plus ouverte..... 38

III.2.3) Des modalités précises de mise en œuvre des procédures à éclaircir 39

III.2.4) Un allègement souhaitable de certaines formalités superfétatoires 40

PARTIE III - ELOIGNEMENT : REAFFIRMER LES EXIGENCES DE L'ETAT DE DROIT.....42

I - LA REFORME DE 2011 POSE DE NOMBREUX PROBLEMES DE PRINCIPE ET NE PEUT ETRE CONSERVEE EN L'ETAT..... 42

I.1 La réforme opérée en 2011, destinée à faciliter l'exécution de mesures d'éloignement, pose des problèmes de principe 42

I.1.1) Une simplification procédurale qui a permis une progression mesurée du taux d'exécution des mesures d'éloignement..... 42

I.1.2) De nombreux ressortissants étrangers éloignés sans qu'un contrôle des modalités de placement en rétention ait pu être pratiqué..... 44

I.2 Le dispositif qui prévalait avant 2011 n'était cependant pas totalement satisfaisant..... 44

I.3 Toute privation de liberté doit être placée sous le contrôle effectif du juge..... 45

I.3.1) Une question de principe 45

I.3.2) Un impératif au regard des engagements internationaux de la France..... 45

I.3.3) Le délai d'accès au juge doit être le plus court possible..... 46

II - TROIS SCENARIOS POUR UN CONTROLE JURIDICTIONNEL EFFICACE 46

II.1 L'augmentation des pouvoirs du juge administratif peut être envisageable en théorie mais est difficile à mettre en œuvre en pratique..... 47

II.2 L'idée d'un contrôle *a priori* du juge des libertés et de la détention représente une solution intéressante, mais son application exigerait une mobilisation de moyens importants 49

II.3 Le retour à l'organisation antérieure à la loi du 16 juin 2011 permettrait de réintroduire dans la procédure des garanties indispensables 51

III - L'EVOLUTION PROPOSEE POURRAIT UTILEMENT S'INSCRIRE DANS UNE REFORME PLUS LARGE DES PROCEDURES D'ELOIGNEMENT..... 53

III.1 La durée de rétention mériterait d'être raccourcie 53

III.2 Les procédures d'éloignement gagneraient à être simplifiées 54

III.2.1) Limiter le nombre des procédures distinctes..... 54

III.2.2) Limiter le nombre des décisions nécessaires pour opérer un éloignement. 55

III.2.3) Limiter le recours aux procédures juridictionnelles enserrées dans des délais restreints à ce qui est strictement nécessaire 55

III.3 Le cadre européen mériterait d'être mieux pris en considération 56

RAPPEL DES PROPOSITIONS 57

Au cours de la période récente, singulièrement pendant la dernière campagne présidentielle, la politique d'immigration a souvent fait l'objet d'approches manichéennes et caricaturales, s'inscrivant dans une stratégie de fuite en avant dont les ressortissants étrangers ont été les victimes collatérales. Au-delà des déclarations enflammées et des effets de manche, la politique mise en œuvre au cours des dernières années s'est pour autant avérée peu efficace, y compris contre l'immigration irrégulière, qu'elle était censée endiguer.

Les enjeux liés à l'immigration sont trop importants pour être abordés avec dogmatisme. Il faut travailler à partir de constats objectifs et en déduire les politiques publiques adaptées.

C'est dans cette perspective que le Président de la République a pris l'engagement, au cours de la campagne présidentielle, de lutter contre l'immigration illégale et de sécuriser l'immigration légale. La politique d'immigration, au-delà des fantasmes attisés par certains populistes, particulièrement en période de crise, doit être guidée par un double objectif : objectif de fermeté dans la lutte contre l'immigration irrégulière et les filières, d'une part ; objectif d'accueil et d'intégration des étrangers ayant vocation à demeurer dans notre pays de manière plus ou moins durable, d'autre part.

Ce rapport, établi à la demande du Premier ministre (cf. lettre de mission en annexe III), dans le cadre d'une mission parlementaire auprès du Ministre de l'intérieur, vise à définir les modalités pratiques de mise en œuvre de cet engagement.

S'il traite de quelques thèmes non directement mentionnés par la lettre de mission, ce rapport ne peut malheureusement évoquer toutes les questions ayant été soulevées lors des réunions qui ont servi à le préparer, en dépit de l'intérêt qu'elles présentent.

Il propose en premier lieu un cadre susceptible de permettre l'introduction d'un nouveau titre pluriannuel de séjour, afin notamment de faciliter l'intégration des ressortissants étrangers en France (Partie I). Il évoque dans un second temps les pistes possibles pour améliorer l'accueil de la population étrangère par l'administration et les processus de traitement des demandes d'accès au séjour, dans le double objectif de redorer l'image de notre pays et de faciliter la tâche des agents de préfectures, qui effectuent un travail essentiel dans des conditions souvent difficiles (Partie II).

En dernier lieu, est abordée la question du contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement, plusieurs scénarios étant présentés pour restaurer en cette matière un système conforme aux exigences de l'Etat de droit (Partie III).

Le présent document a été élaboré à la lumière des rencontres, déplacements de terrain et auditions effectuées dans le cadre de la mission, ainsi que grâce aux contributions écrites transmises par de nombreux acteurs. Que les élus, représentants des associations, fonctionnaires, magistrats, juristes, universitaires, soient remerciés pour leur disponibilité et leur apport précieux.

Cette mission doit également beaucoup à MM. Florian VALAT, inspecteur de l'administration, et Pierre-Yves ARGAT, chargé de mission au sein du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, qui m'ont apporté un précieux concours tout au long de ces travaux.

Matthias FEKL

Partie I - Modalités de mise en œuvre du titre pluriannuel, engagement du Président de la République

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

L'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoyait trois types principaux de titres de séjour : ceux attribués aux résidents dits « temporaires », valables un an ; ceux attribués aux résidents dits « ordinaires », valables trois ans ; ceux réservés aux résidents dits « privilégiés », valables dix ans.

En pratique, la délivrance de titres de séjour pluriannuels demeure aujourd'hui l'exception, alors que la remise de simples récépissés, parfois à répétition, n'est pas rare. En conséquence, la plupart des ressortissants étrangers sont condamnés à subir, pendant plusieurs années, ce qui peut être assimilé à un parcours du combattant avant d'accéder à un statut administratif offrant un minimum de garanties de sécurité et de stabilité (I).

Il est en conséquence proposé de généraliser la délivrance de titres de séjour pluriannuels, tout en renforçant les modalités de contrôle du bon respect des exigences fixées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pour permettre le maintien sur le territoire français (II).

Le nécessaire doit enfin être fait pour que le titre pluriannuel s'insère harmonieusement dans le parcours d'intégration des ressortissants étrangers désireux d'effectuer un séjour plus ou moins long en France (III).

I - TROP PEU DE TITRES DE SEJOUR PLURIANNUELS SONT AUJOURD'HUI DELIVRES, AU DETRIMENT DE L'ACCUEIL ET DE L'INTEGRATION DES ETRANGERS COMME DE LA QUALITE DU TRAVAIL DES AGENTS DES PREFECTURES

I.1 Les cas possibles de délivrance de titres pluriannuels sont aujourd'hui limités

Les situations dans lesquelles un titre pluriannuel est délivré sont aujourd'hui très limitées¹.

La situation est plus favorable, sur cet aspect, pour les ressortissants des Etats-Membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse, qui peuvent bénéficier d'un titre pluriannuel plus aisément que les autres ressortissants étrangers.

Peuvent notamment être mentionnées :

- la carte « UE-toutes activités professionnelles » ; valable de 1 à 5 ans (article R.121-10 du CESEDA) ;
- la carte « UE-non actif » ; valable de 1 à 5 ans (article R. 121-11 du CESEDA) ;

¹ Seuls sont ici pris en compte les titres d'une valeur inférieure à 10 ans, les titres valables au moins 10 ans répondant à des conditions de délivrance et à des objectifs différents.

- la carte « UE-membre de famille-toutes activités professionnelles »; valable de 1 à 5 ans (article R. 121-13 du CESEDA) ;
- la carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ; valable de 1 à 5 ans (article L. 121-3 du CESEDA).

Pour les publics intéressés, les titres pluriannuels représentaient 1 220 cartes en 2011 (762 premières demandes, 396 renouvellements et 62 duplicata), **soit 11 % du total des cartes délivrées**, hors cartes valables 10 ans et titres permanents.

S'agissant des autres ressortissants étrangers, majoritaires, les possibilités de délivrance de titres pluriannuels sont plus restrictives encore. Les dernières lois intervenues dans le domaine de l'immigration, imprégnées par la volonté de favoriser l'accès à des titres plus pérennes pour des publics « choisis » — comme pour compenser les obstacles nouvellement imposés au reste de la population étrangère — ne les ont accru que très marginalement.

Le tableau figurant ci-après énumère les principales hypothèses de délivrance de titres pluriannuels, en l'état actuel des lois et règlements en vigueur.

Tableau 1: Titres pluriannuels aujourd'hui susceptibles d'être délivrés à des ressortissants étrangers (hors UE, EEE et Suisse)

Intitulé des titres de séjour	Article du CESEDA	Durée du TPA
Travailleur saisonnier	L. 313-10 4°	Jusqu'à 3 ans
Salarié en mission (+ conjoint*)	L. 313-10 5°	3 ans
Carte bleue européenne (+ conjoint*)	L. 313-10 6°	1 à 3 ans
Compétences et talents (+conjoint*)	L. 315-1	3 ans
Etudiant (en renouvellement de la CST et pour suivre une formation équivalente au grade de master)	L. 313-4	2 à 4 ans
Scientifique-chercheur* (en renouvellement du VLS-TS et selon la durée restante des travaux de recherches) (+ conjoint*)	L. 313-4	2 à 4 ans

Source : Direction de l'immigration du ministère de l'intérieur.

* Les conjoints bénéficient de titres de séjour "vie privée et familiale" de même durée que celle du travailleur.

En raison du nombre limité des possibilités juridiques de délivrance de tels titres et de la complexité des procédures afférentes, la part que représentent les titres pluriannuels sur le total des titres délivrés demeure faible.

Pour les ressortissants de pays tiers à l'UE, l'EEE et la Suisse, 11 475 titres pluriannuels ont été délivrés en 2011 (3766 premières demandes, 7441 renouvellements et 268 duplicata), **soit quelque 2 % des cartes de séjour temporaires remises aux publics intéressés.**

Il apparaît clairement que la délivrance d'un titre pluriannuel ne revêt aujourd'hui qu'un caractère résiduel, la grande majorité des ressortissants étrangers étant obligés, en tout cas au cours des premières années qu'ils passent sur le territoire français, à effectuer des visites régulières en préfecture, généralement coûteuses — au moins en temps et en énergie, mais aussi en argent — et surtout anxiogènes.

1.2 La courte durée des titres est pénalisante pour les ressortissants étrangers et contraire à l'objectif d'intégration

1.2.1) Des tracasseries administratives permanentes rendant l'intégration plus difficile

La faible durée des titres délivrés aux ressortissants étrangers a pour eux des conséquences très pénalisantes. La difficulté ne réside en effet pas uniquement dans la circonstance de devoir renouveler chaque année son titre de séjour, mais a également trait aux conditions dans lesquelles il est procédé aux renouvellements :

- d'abord, et même si les préfectures ont reçu des consignes très claires sur ce point², les associations de défense des étrangers indiquent que certains usagers se voient remettre, du fait de la longueur des processus d'instruction des dossiers, des titres n'ayant qu'une durée effective de validité très courte, parfois de quelques mois ;
- ensuite, que cela soit le fait d'un dépôt tardif de la demande de renouvellement ou de l'engorgement des services des étrangers des préfectures, il arrive régulièrement que les ressortissants étrangers, entre la date de fin de validité d'un titre annuel et celle marquant le début de la validité du titre suivant, se trouvent dépourvus de carte de séjour temporaire (CST), et soient contraints de solliciter la délivrance d'un récépissé, de valeur inférieure ;
- enfin, bien que les renouvellements soient majoritairement accordés, la marge d'incertitude qui demeure et certaines différences de traitement entre préfectures, voire entre guichets, sont pour les ressortissants étrangers très déstabilisantes, une éventuelle décision de refus étant évidemment lourde de conséquences.

² Au travers d'une circulaire en date du 5 janvier 2012, le ministre de l'intérieur rappelait que la date de début de validité d'un titre devait être fixée au jour de la prise de décision d'octroi du titre, afin d'éviter que le ressortissant étranger se voit remettre un titre à la durée effective de validité très inférieure à sa durée théorique de validité.

Les inconvénients associés à l'obligation de renouveler à échéance régulière son titre de séjour ne sont par ailleurs pas uniquement administratifs, le caractère précaire du titre annuel rendant inévitablement l'intégration plus difficile.

Il en résulte une fragilisation face à l'employeur, des difficultés accrues d'accès au logement et au crédit, etc. Or, on ne peut pas reprocher aux étrangers, comme certains discours tendent à le faire, de peser sur le logement et les comptes sociaux, et contribuer en pratique à les enfermer dans des situations de précarité.

1.2.2) Un cadre réglementaire qui contribue à la dégradation des conditions d'accueil en préfecture

La courte durée des titres délivrés a en outre des effets défavorables évidents en matière d'accueil des étrangers, la nécessité de procéder à échéance annuelle au renouvellement des titres de séjour occasionnant inmanquablement des passages supplémentaires en préfecture, et avec pour effet mécanique et absurde de renforcer l'engorgement des guichets.

On peut à cet égard se livrer, à titre indicatif, à un rapide calcul des passages en préfectures qui pourraient être évités grâce à la mise en place du titre pluriannuel de séjour :

- à l'heure actuelle (chiffres 2011), un peu plus de 440 000 cartes de séjour valables un an doivent chaque année être renouvelées ;
- pour chaque renouvellement, il faut compter un minimum de deux passages en préfecture (l'un pour le dépôt du dossier de demande et l'autre pour le retrait du titre), étant étendu que davantage de passages sont souvent nécessaires, notamment pour récupérer les formulaires de demande à remplir, compléter le dossier, ou encore, en cas de besoin, obtenir un récépissé intermédiaire ;
- si la moitié des ressortissants étrangers se voyaient délivrer un titre pluriannuel (en se fondant sur une durée moyenne de validité de trois ans pour ce titre³), **plus de 290 000 passages annuels en préfecture pourraient être évités.**

Si le nombre de passages effectivement supprimés dépendra du périmètre retenu pour la mise en œuvre du titre pluriannuel, il n'en demeure pas moins que l'organisation actuelle contribue directement à dégrader les conditions d'accueil en préfecture, les contraintes inutiles imposées à certains ressortissants étrangers ayant des conséquences défavorables pour la totalité d'entre eux, mais aussi pour la qualité des contrôles effectués.

³ Si le titre pluriannuel « de droit commun » avait une durée de validité de quatre ans, comme proposé *infra*, certaines catégories de ressortissants étrangers bénéficiant de ce titre (étrangers malades, étudiants notamment) se verraient toutefois délivrer des titres d'une durée inférieure. La durée moyenne du titre se situerait donc en réalité entre trois et quatre ans.

1.2.3) Une image souvent peu glorieuse de l'administration et de la République

En dernier lieu, le choix aujourd'hui effectué de privilégier la délivrance de titres de courte durée et de contraindre une majorité de ressortissants étrangers à se présenter de manière répétée en préfecture afin que leur situation soit examinée n'est pas de nature, en dépit du professionnalisme et de l'efficacité dont les agents de l'Etat affectés à l'examen des dossiers font généralement preuve, à améliorer l'image que les étrangers ont de l'administration préfectorale, et, au-delà, de la République.

La complexité des parcours administratifs, le caractère souvent dégradé des conditions d'accueil, mais aussi et surtout l'installation d'un climat de suspicion généralisée à l'égard de ceux qui sollicitent une admission au séjour, ont des effets délétères et sont peu propices à garantir une relation apaisée entre l'Etat et les ressortissants étrangers.

Une telle situation a indéniablement des conséquences défavorables sur l'attractivité de la France au niveau international, s'agissant notamment des individus qui ne sont amenés à n'y effectuer qu'un séjour temporaire, le plus souvent pour y étudier ou à titre professionnel. L'intérêt même de la France est ici remis en cause.

Cette situation est porteuse de dangers plus grands encore en ce qui concerne des migrants voués à s'installer durablement en France, vis-à-vis desquels tous les efforts réalisés sur le plan de l'intégration peineront à effacer la mémoire de premiers contacts marqués du sceau de la défiance.

1.3 Les vérifications opérées à l'occasion du renouvellement des titres annuels ne sont pour autant pas toujours utiles

Le choix de délivrer majoritairement des titres courts, quels que soient les inconvénients qui en résultent du point de vue des ressortissants étrangers, pourrait apparaître légitime si les vérifications réalisées à l'occasion du renouvellement régulier des titres avaient une efficacité avérée sur le plan de la lutte contre la fraude et l'immigration irrégulière.

Les éléments statistiques disponibles en la matière ne permettent en rien d'accréditer cette idée. L'analyse des données chiffrées accessibles grâce à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) fait ressortir que sur 795 220 demandes de renouvellement de titres déposées en 2011, seules 7 654 décisions de refus ont été prises, soit un taux de refus inférieur à 1 %. « Tout ça pour ça », pourrait-on dire pour résumer la situation.

Il n'est malheureusement pas possible de disposer de statistiques plus détaillées, et en particulier de savoir si les taux de refus sont plus élevés pour certaines procédures de demande que pour d'autres. Il est par ailleurs avéré que certaines préfectures ne saisissent pas systématiquement dans AGDREF les refus qu'elles prononcent, ce qui entraîne une sous-estimation marginale du taux global de refus.

De tels constats ne doivent à l'évidence pas conduire à supprimer les contrôles ; ils mettent toutefois en exergue le caractère inadapté et insatisfaisant de l'organisation actuelle, y compris en termes de qualité des décisions prises par les services en charge de la délivrance des titres de séjour, et la nécessité de la revoir.

II - GENERALISER LES TITRES DE SEJOUR PLURIANNUELS, TOUT EN ADAPTANT LES MODALITES DU CONTROLE

II.1 La délivrance de titres pluriannuels pourrait concerner l'essentiel des procédures d'accès au droit au séjour

II.1.1) L'objectif de la création du titre pluriannuel est de mettre en adéquation la durée de validité des titres de séjour avec la durée du séjour

La création du titre pluriannuel de séjour doit permettre de renforcer l'adéquation entre durée de présence des ressortissants étrangers sur le territoire et durée de validité des titres leur étant délivrés. Cela impliquerait :

- que pour les ressortissants étrangers ayant vocation à demeurer durablement sur le territoire, le titre pluriannuel permette, à la suite de la délivrance d'un ou plusieurs titres annuels, de préparer la délivrance d'une carte de résident, et, le cas échéant, à la naturalisation ;
- que pour les ressortissants étrangers amenés à ne rester que temporairement en France (étudiants et salariés notamment), la durée de validité du titre corresponde, dans toute la mesure du possible, à la durée du séjour.

L'augmentation de la durée de validité des titres délivrés aurait pour effet d'éviter aux ressortissants étrangers d'avoir à accomplir chaque année, voire plusieurs fois par an, des démarches administratives lourdes et pesantes.

Au regard de ces objectifs et afin d'éviter une utilisation trop restrictive, la délivrance du titre pluriannuel, quelles que soient les catégories concernées, devrait constituer la règle et non une simple possibilité soumise à l'appréciation des préfets. De façon exceptionnelle, notamment bien sûr en cas de doutes sérieux, la délivrance d'un titre plus court demeurerait toutefois possible.

II.1.2) Le périmètre de mise en œuvre du titre pluriannuel doit être le plus large possible

Pour que la réforme ait du sens et que ses effets soient concrètement ressentis par les ressortissants étrangers, il apparaît souhaitable que la mise en œuvre du titre pluriannuel concerne l'essentiel des procédures d'accès au séjour prévues par le CESEDA.

Sont énumérées ci-après les catégories de ressortissants étrangers qui pourraient se voir délivrer un titre pluriannuel ; sont également proposés quelques éléments d'analyse relatifs à l'impact de l'éventuelle délivrance d'un titre pluriannuel aux publics intéressés.

1. IMMIGRATION ESTUDIANTINE ET PROFESSIONNELLE :

- **Etudiants** (L. 313-7 du CESEDA) : les étudiants préparant un diplôme au moins équivalent au master ont d'ores et déjà accès au titre pluriannuel ; pour les étudiants inscrits en licence, il apparaît souhaitable d'envisager la délivrance d'un titre de deux ans au moment du renouvellement du premier titre d'un an ou visa de long séjour dispensant de titre de séjour (VLS-TS). Ces ressortissants étrangers ont *a priori* vocation à demeurer en France pour une période correspondant à la durée des études suivies ; s'il est avéré qu'un risque non négligeable de contournement est associé à la procédure (immigration de travail sous couvert d'un statut étudiant), les refus de renouvellement apparaissent aujourd'hui numériquement rares ; en tout état de cause, la mise en place d'un titre pluriannuel devrait être assortie d'un dispositif de contrôle adapté (communication annuelle de preuves d'assiduité, des résultats universitaires obtenus).
- **Salariés** (L. 313-0 du CESEDA) : les salariés disposant d'un contrat de travail pour une période supérieure à un an (CDI ou CDD de longue durée) pourraient se voir délivrer un titre pluriannuel après le premier titre d'un an ou VLS-TS. Ces ressortissants étrangers ont *a priori* vocation à demeurer en France pour une période équivalente à la durée de leur contrat.
- **Professions commerciale, industrielle ou artisanale** (L. 313-10 2° du CESEDA). La délivrance du titre pluriannuel pourrait être envisagée dans les mêmes conditions que pour les salariés, la délivrance d'un titre trop court étant peu cohérente en termes économiques.
- **Admissions exceptionnelles au séjour au titre du travail** (L. 313-14 du CESEDA). La délivrance du titre pluriannuel pourrait être envisagée dans les mêmes conditions que pour les salariés, les cas de refus de renouvellements des titres étant aujourd'hui rares dès lors que la décision d'octroyer un droit au séjour a été prise ; des exigences particulières pourraient néanmoins être requises, pour les étrangers intéressés, en termes d'intégration, un traitement différencié devant être maintenu entre les étrangers ayant régulièrement accédé au séjour et les autres.

2. IMMIGRATION FAMILIALE :

- **Jeunes majeurs** (article L. 313-11 1° du CESEDA : jeune majeur entré en France alors qu'il était mineur *via* la procédure de regroupement familial ; article L. 313-11 2° : jeune majeur résidant en France avec ses parents depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 13 ans ; article L. 313-11 2° bis : jeune majeur confié au service de l'aide sociale à l'enfance depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 16 ans ; article L. 313-11 8° : jeune majeur né en France, y ayant résidé au moins 8 ans de façon continue et y ayant suivi sa scolarité pendant au moins 5 ans depuis l'âge de 10 ans). Les ressortissants étrangers intéressés

ont *a priori* vocation à demeurer durablement en France et la probabilité d'un refus de renouvellement des titres annuels est aujourd'hui très faible ; la délivrance d'un titre pluriannuel apparaît, les concernant, souhaitable.

- **Conjoints entrés au titre du regroupement familial** (article L. 313-11 1° du CESEDA). Les ressortissants étrangers intéressés ont, de la même façon, *a priori* vocation à demeurer durablement en France et la probabilité d'un refus de renouvellement des titres annuels est pour eux aussi très faible ; la délivrance d'un titre pluriannuel apparaît, les concernant, également souhaitable.
- **Admissions au séjour au titre de « liens personnels et familiaux » et admissions exceptionnelles au séjour répondant à des « considérations humanitaires » ou des « motifs exceptionnels »** (articles L. 313-11 7° et L. 313-14 du CESEDA). Les ressortissants étrangers intéressés ont, de la même façon, *a priori* vocation à demeurer durablement en France et la probabilité d'un refus de renouvellement des titres annuels est là encore très faible, dès lors qu'un premier titre a été délivré ; la délivrance d'un titre pluriannuel apparaît, les concernant, également souhaitable ; des exigences particulières pourraient néanmoins être requises, pour les étrangers intéressés, en termes d'intégration, un traitement différencié devant être maintenu, comme déjà indiqué, entre les étrangers ayant régulièrement accédé au séjour et les autres.
- **Etrangers malades** (article L. 313-11 11° du CESEDA). La délivrance du titre pluriannuel apparaîtrait souhaitable s'agissant des étrangers pour lesquels le médecin de l'Agence régionale de santé ou de la Préfecture de police (pour Paris) a considéré nécessaire le suivi de soins en France pendant une période supérieure à l'année (délivrance d'un titre d'une durée équivalente à celle des soins, tant que l'accès à ceux-ci n'est pas possible dans le pays d'origine).
- **Visiteurs** (L. 313-6° du CESEDA). La délivrance du titre pluriannuel aux visiteurs apparaîtrait envisageable, même si le risque de détournement de la procédure (éventuel exercice irrégulier d'une activité professionnelle) et surtout de non-respect de la condition d'autosuffisance fixée par l'article L. 313-6 du CESEDA n'est pas négligeable; une solution pertinente pourrait consister à soumettre la possibilité de délivrance d'un titre pluriannuel à l'appréciation des préfets, sous le contrôle du juge.
- **Conjoints de Français** (L. 313-11 4° du CESEDA). Les ressortissants étrangers intéressés ont *a priori* vocation à demeurer durablement en France ; pour la catégorie intéressée, la mise en place d'un titre pluriannuel devrait toutefois être assortie d'un dispositif de contrôle adapté, permettant de s'assurer que la principale condition rendant possible le séjour en France – à savoir le maintien de la communauté de vie entre les conjoints – demeure remplie tout au long de la période de validité du titre.

- **Parents d'enfants français** (L. 313-11 6° du CESEDA). Les ressortissants étrangers intéressés ont *a priori* vocation à demeurer durablement en France ; pour la catégorie intéressée, la mise en place d'un titre pluriannuel devrait toutefois, de la même façon que pour les conjoints de Français, être assortie d'un dispositif de contrôle adapté, permettant de s'assurer que la principale condition rendant possible le séjour en France – à savoir le fait que le parent bénéficiaire du titre contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant – demeure remplie tout au long de la période de validité du titre.

Tableau 2: Catégories susceptibles d'être concernées par la mise en œuvre du titre pluriannuel, nombre de renouvellements associés et part par rapport au total des renouvellements effectués

Catégories de ressortissants étrangers	Article du CESEDA	Nombre de renouvellements (2011)	Part dans le total des renouvellements (2011)
Jeunes majeurs	L. 313-11 1°, L. 313-11 2°, L. 313-11 2° bis et L. 313-11 8° du CESEDA	17 865	4 %
Conjoints entrés au titre du regroupement familial	L. 313-11 1° du CESEDA	9 477	2 %
Admission au séjour au titre de « liens personnels et familiaux » et admissions exceptionnelles au séjour répondant à des « considérations humanitaires » ou des « motifs exceptionnels »	L. 313-11 7° et L. 313-14 du CESEDA	108 360	23 %
Etrangers malades	L. 313-11 11° du CESEDA	20 588	4 %
Visiteurs	L. 313-6° du CESEDA	14 670	3 %
Conjoints de Français	L. 313-11 4° du CESEDA	63 246	14 %
Parents d'enfants français	L. 313-11 6° du CESEDA	35 118	8 %
Etudiants	L. 313-7 du CESEDA	97 531 (total des étudiants)	21 % (total des étudiants)
Salariés	L. 313-10 du CESEDA	50 697 (quel que soit le type de contrat)	11 % (quel que soit le type de contrat)
Professions commerciale, industrielle ou artisanale	L. 313-10 2° du CESEDA	1 270	0,3 %
Admissions exceptionnelles au séjour au titre du travail	L. 313-14 du CESEDA	6 509	1 %

Source des données : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration - Service de la stratégie - Département des statistiques, des études et de la documentation.

Si l'ensemble des catégories mentionnées se voyaient délivrer un titre pluriannuel de séjour, les deux-tiers des ressortissants étrangers pourraient y avoir accès. Il apparaîtrait par ailleurs souhaitable que les conjoints et enfants mineurs des ressortissants étrangers concernés, pour autant qu'ils soient admis au séjour, se voient délivrer (comme cela est déjà le cas aujourd'hui pour les titres valables plus d'un an) un titre pluriannuel de la même durée que celui remis au bénéficiaire principal ; cela aurait pour effet d'augmenter le nombre d'étrangers couverts par le titre pluriannuel.

Proposition n°1 : Généraliser la délivrance de titres de séjour pluriannuels, pour la quasi-totalité des procédures d'accès au séjour.

La mise en œuvre du titre pluriannuel n'aura pas d'impact sur les flux d'immigration, l'objectif n'étant pas d'assouplir les conditions d'accès au séjour mais de simplifier les démarches des ressortissants étrangers qui y sont admis.

En dernier lieu, il serait nécessaire de veiller à ce que les ressortissants des pays ayant signé avec la France des accords bilatéraux prévoyant des régimes d'accès au séjour spécifiques (Algériens et Tunisiens en particulier) puissent bénéficier, à terme, des mêmes avantages que les autres ressortissants étrangers. Une actualisation des accords pourrait toutefois, pour ce faire, s'avérer nécessaire.

II.2 L'élargissement des possibilités de délivrance de titres pluriannuels devrait s'accompagner de nouvelles modalités de contrôle

Si la mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour vise à alléger les démarches des ressortissants étrangers et à améliorer leurs conditions de vie sur le territoire français, elle ne doit cependant en aucun cas s'accompagner d'un relâchement de la lutte contre la fraude et l'immigration irrégulière, qui font partie des priorités en termes d'objectifs politiques.

Dans cette perspective, l'allongement de la période de validité des titres de séjour et l'espacement des contrôles opérés par les préfetures, qui en est la résultante immédiate, doivent donner lieu à une rénovation des processus de maîtrise des risques mis en œuvre par l'administration. Cette nécessaire évolution conditionne en effet la viabilité de l'organisation nouvellement mise en place.

En premier lieu, il est essentiel que la diminution de la fréquence des vérifications soit compensée par une augmentation de leur efficacité. Cela implique qu'un contrôle plus poussé des dossiers soit réalisé au moment des renouvellements de titres, en particulier à l'occasion de l'étape essentielle que constituera désormais la délivrance du titre pluriannuel. La baisse de charge de travail qui résultera pour les préfetures de la diminution du nombre de passages des usagers doit permettre, en plus d'une amélioration des conditions d'accueil, de recentrer l'attention sur les opérations les plus sensibles.

Par ailleurs, rien n'interdit d'envisager des contrôles intermédiaires dès lors qu'existent des indices de fraude ou de détournement de procédure. Ces contrôles pourraient donner lieu, en cas de constat d'une fraude, au retrait du titre (reprise et éventuel renforcement des dispositions des articles R. 311-14 et R. 311-15 du CESEDA qui établissent une liste des situations dans lesquelles une carte de séjour temporaire peut être retirée).

Plus largement, il serait opportun que des partenariats renforcés soient noués avec les acteurs extérieurs. On peut en particulier penser ici aux étudiants, vis-à-vis desquels il pourrait être envisagé de subordonner la délivrance du titre pluriannuel à la conclusion, au niveau régional, d'une convention entre la préfeture, le rectorat et l'université, confiant à cette dernière la responsabilité de recueillir et de transmettre aux services en charge de la

délivrance des titres de séjour les attestations de présence aux enseignements, les relevés de notes des étudiants.

Proposition n°2 : Rénover les modalités de contrôle de la situation des ressortissants étrangers bénéficiaires d'un titre pluriannuel de séjour, afin d'augmenter leur efficacité.

III - POUR LES ETRANGERS SEJOURNANT DURABLEMENT SUR LE TERRITOIRE, LE TITRE PLURIANNUEL DEVRAIT S'INSERER HARMONIEUSEMENT DANS UN PARCOURS D'INTEGRATION COHERENT

La mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour devrait permettre de rendre plus cohérents les parcours administratifs des ressortissants étrangers en France. Sa délivrance aurait vocation à concerner une majorité de ressortissants étrangers à l'issue d'une année de séjour régulier, sous couvert d'une carte de séjour temporaire d'un an ou d'un visa de long séjour dispensant de titre de séjour. Elle ne serait toutefois pas totalement automatique, et devrait nécessairement être subordonnée à l'accomplissement par l'étranger qui en sollicite l'obtention des efforts d'intégration qui sont attendus de lui (I). Si le nouveau titre pluriannuel absorberait par ailleurs certains titres existant aujourd'hui (II), son introduction ne saurait s'effectuer au détriment de la carte de résident (III).

La mise en place du titre de séjour pluriannuel doit en tout état de cause être étroitement articulée avec la réforme à venir du contrat d'accueil et d'intégration : en donnant plus de sécurité et plus de visibilité aux ressortissants étrangers quant à leur droit au séjour, le titre pluriannuel confère aussi le temps nécessaire à toute bonne intégration.

III.1 Une nécessaire articulation devrait être garantie avec les autres titres de séjour

III.1.1) Un moment de délivrance et une durée de validité largement déterminés par la nécessité de garantir une inscription harmonieuse dans le cadre existant

S'agissant du moment de délivrance du nouveau titre pluriannuel, il convient de prendre en considération le fait que la majorité des ressortissants étrangers admis au séjour entrent aujourd'hui sur le territoire sous couvert d'un VLS-TS. La mise en place de ce document par la précédente majorité a constitué une amélioration, dans la mesure où son obtention simplifie les démarches devant être accomplies par l'étranger après l'arrivée en France : seul un passage dans les locaux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ayant pour but de se faire enregistrer administrativement et de subir une visite médicale est pour lui obligatoire, le déplacement en préfecture n'étant en revanche plus nécessaire. Dans un tel contexte, il n'apparaît pas souhaitable, pour la plupart des catégories de ressortissants étrangers, de remettre en cause ce mode de fonctionnement. Cela implique que le titre pluriannuel serait délivré normalement, après un an de séjour régulier en France.

En ce qui concerne la durée du titre pluriannuel, l'objectif consiste à garantir une bonne articulation avec la délivrance de la carte de résident ; or la délivrance de la carte de résident, dans la mesure où celle-ci a vocation à entrer dans le cadre fixé au niveau

européen⁴ et à porter la mention « résident de longue durée – UE », intervient dans la plupart des cas après cinq ans de séjour régulier en France.

Pour la majorité des catégories de ressortissants étrangers susceptibles de se voir délivrer le nouveau titre pluriannuel, deux options apparaissent ainsi envisageables :

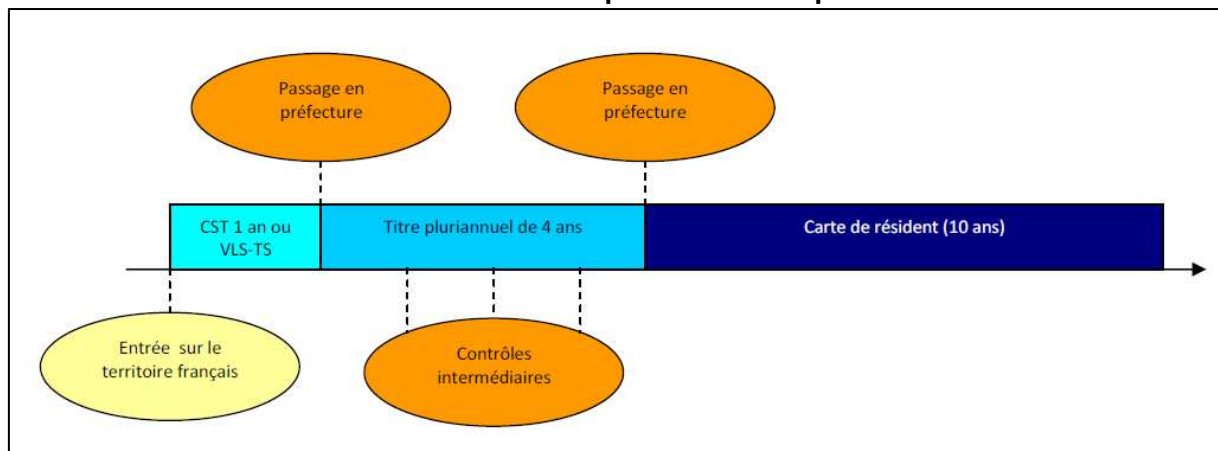
- soit un titre pluriannuel valable quatre ans, délivré à l'issue de la première année de séjour régulier sur le territoire, sous couvert d'un VLS-TS ou d'une CST d'un an ;
- soit un titre pluriannuel valable trois ans, délivré après deux ans de séjour régulier sous couvert d'un VLS-TS puis d'une CST d'un an ou de deux CST d'un an.

La première option aurait une portée plus forte, conformément aux objectifs rappelés en introduction. La seconde pourrait être réservée aux cas où, pour des raisons particulières, l'admission au séjour au terme de la première année ne paraîtrait pas souhaitable.

Le renouvellement des cartes de séjour temporaire est déjà conditionné, à l'heure actuelle, à l'accomplissement par le ressortissant étranger bénéficiaire d'efforts d'intégration, notamment matérialisés par son respect des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration (article L. 311-9 du CESEDA). Il va de soi que la délivrance du titre pluriannuel s'accompagnerait d'exigences du même ordre, un non-respect évident de la condition d'intégration pouvant donner lieu à la remise d'un titre annuel — ce qui aurait pour effet de repousser l'accès au titre pluriannuel — voire à un refus de renouvellement.

Proposition n°3 : Prévoir un régime de droit commun permettant aux ressortissants étrangers d'obtenir un titre pluriannuel de séjour valable quatre ans, délivré après un an de séjour régulier en France, en lien avec la refonte du contrat d'accueil et d'intégration.

Graphique 1: Parcours administratif des migrants en France dans l'hypothèse de l'introduction d'un titre pluriannuel de quatre ans



⁴ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Ce modèle ne concernerait toutefois pas certaines catégories, soit parce qu'elles n'ont *a priori* vocation à demeurer sur le territoire que pour une période temporaire (cas des étudiants en particulier), soit parce qu'elles peuvent prétendre plus précocement à la carte de résident (conjointes et enfants d'un titulaire d'une carte de résident entrés au titre du regroupement familial, conjoints de Français, parents d'enfants français) ; pour ces dernières catégories, le dispositif retenu dépendra toutefois en partie des choix effectués en matière d'accès à la carte de résident (cf. III.3).

Les différentes logiques de parcours administratifs, pour le régime de « droit commun » et les catégories de ressortissants étrangers placés dans des situations spécifiques, sont présentées dans le tableau figurant ci-après.

Tableau 3: Différents types de parcours d'intégration dans le cadre de la mise en œuvre du titre pluriannuel

Situations	Parcours
Régime de droit commun	VLS-TS ou CST d'1 an => Titre pluriannuel de 4 ans => carte de résident
Conjoints et enfants d'un titulaire d'une carte de résident entrés au titre du regroupement familial, conjoints de Français, parents d'enfants français	VLS-TS ou CST d'1 an => Titre pluriannuel de 2 ans => carte de résident
Etrangers malades	Titre pluriannuel d'une durée correspondant à celle des soins (de 1 à 4 ans) dont le titulaire doit bénéficier en France, dès la première demande.
Etudiants suivant une formation selon un cursus de type Licence-Master-Doctorat (LMD)	VLS-TS ou CST d'1 an => Titre pluriannuel de 2 ans (licence) => Titre pluriannuel de 2 ans (master) => Titre pluriannuel de 4 ans (doctorat). Délivrance d'une CST d'un an additionnelle en cas de redoublement.
Etudiants suivant une formation selon un cursus différent	VLS-TS ou CST d'1 an => Titre pluriannuel de 3 ans renouvelable pendant la durée des études.

III.1.2) Des aménagements complémentaires envisageables pour rendre le titre pluriannuel véritablement attractif

Dans l'objectif de rendre le nouveau titre pluriannuel véritablement attractif, il conviendrait de faire en sorte que les « changements de statut » (passage d'une procédure d'accès au séjour à une autre, le cas le plus connu étant celui de l'étudiant devenant salarié) n'obligent pas le ressortissant étranger à parcourir de nouveau toutes les étapes du parcours administratif décrit dans le tableau figurant ci-dessus. Pour ce faire, il semble pertinent d'introduire dans le CESEDA une disposition selon laquelle tout ressortissant étranger présent sur le territoire sous couvert d'un VLS-TS ou d'une carte de séjour temporaire depuis au moins 2 ans a vocation à accéder au nouveau titre de séjour pluriannuel valable 4 ans⁵, même si le motif de son séjour change. La condition de disposer d'un visa pour un séjour

⁵ Des exceptions pourraient toutefois être prévues s'agissant des titres délivrés dans la perspective de certains séjours temporaires (étudiants en licence ou étrangers malades en particulier).

d'une durée supérieure à trois mois, aujourd'hui prévue pour l'accès à une nouvelle carte de séjour temporaire (article L. 311-7 du CESEDA), ne serait pas requise.

En parallèle, les changements de statut intervenant au cours de la période de validité du nouveau titre pluriannuel devraient être facilités. Une procédure adaptée devrait permettre au ressortissant étranger qui souhaite changer de statut de déposer une demande en préfecture tout en conservant son titre pluriannuel, la préfecture, en cas d'accord, ne faisant qu'enregistrer la modification.

Enfin, à l'arrivée à échéance du titre pluriannuel, l'accès à la carte de résident devrait constituer le principe.

III.2 Le titre pluriannuel aurait vocation à se substituer à certains titres existant aujourd'hui

Dans un souci de cohérence et de simplification, la généralisation du titre pluriannuel aurait vocation à s'accompagner d'une reprise du schéma nouvellement mis en place pour l'essentiel des cartes de séjour d'une validité supérieure à un an existantes. Il en irait notamment ainsi des titres destinés aux salariés en mission et aux travailleurs temporaires, la délivrance d'un titre pluriannuel devenant pour ces publics la norme, et la durée maximale du titre étant également fixée à quatre ans les concernant.

Pour les salariés remplissant les conditions fixées par la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié⁶, le titre pluriannuel de séjour porterait la mention « carte bleue européenne ». L'article 7 de la directive prévoyant que la période de validité de ce titre peut être comprise entre 1 et 4 ans, la concordance avec le parcours d'intégration associé au titre pluriannuel ne poserait pas de difficulté.

En dernier lieu, la mise en œuvre du nouveau titre pluriannuel ferait perdre beaucoup de son intérêt à la carte « compétences et talents », mise en place par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 (articles L. 315-1 à L. 315-9 du CESEDA). Le dommage serait toutefois minime, dans la mesure où ce titre n'est délivré qu'à un nombre infime de ressortissants étrangers chaque année (293 premières délivrances en 2011). L'échec patent qu'a constitué la mise en œuvre de cette carte, dont l'idée en elle-même était positive, est d'ailleurs à la fois symbolique des errements de la politique migratoire menée au cours des dernières années et révélatrice des dégâts que celle-ci a causés s'agissant de l'attractivité de notre pays au niveau international.

Pour autant, l'introduction du nouveau titre pluriannuel ne s'opposerait en rien au maintien d'un titre dédié à ce qu'il est convenu d'appeler les « hauts potentiels », dont la mission d'inspection interministérielle chargée de réfléchir à l'amélioration des conditions d'accueil des « talents étrangers » vient de redéfinir les contours. Cette réforme permettrait

⁶ les dispositions de l'article L. 313-10 6° du CESEDA prévoient aujourd'hui la délivrance du titre aux ressortissants étrangers titulaires d'un diplôme sanctionnant au moins 3 années d'études supérieures ou justifiant d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans et d'un contrat de travail d'une durée au moins égale à un an, assorti d'une rémunération mensuelle brute supérieure à 4396 euros)

au contraire de gagner en cohérence, et de sortir d'une logique en vertu de laquelle, parmi les migrants désireux de s'installer temporairement ou durablement en France, seuls quelques *happy few* sélectionnés au regard de critères forcément discutables mériteraient d'être traités avec respect.

III.3 La mise en œuvre du titre pluriannuel ne doit toutefois pas se faire au détriment de la carte de résident

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission ont exprimé la crainte que la mise en place du nouveau titre pluriannuel ait pour effet de renforcer les difficultés d'accès à la carte de résident.

Cette crainte s'explique par la tendance suivie au cours des dernières années, marquée par un allongement des durées d'accès à la carte de résident, d'une part, et par l'augmentation des conditions exigées pour prétendre à la délivrance de celle-ci, d'autre part. Ont notamment été exclus du régime de délivrance de plein droit les membres de famille venant rejoindre un ressortissant étranger déjà titulaire de la carte de résident, les parents d'enfants français (restrictions opérées par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003) puis les conjoints de Français et les étrangers résidant régulièrement en France depuis au moins 10 ans (effets de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006).

Aussi est-il nécessaire de réaffirmer que le nouveau titre pluriannuel de séjour n'a en aucun cas vocation à se substituer à la carte de résident, mais vise au contraire à simplifier le parcours des ressortissants étrangers désireux de demeurer en France, et donc susceptibles d'obtenir – en principe au bout de cinq années de séjour régulier – une carte de résident. Les propositions formulées *supra* sont parfaitement concordantes avec cet objectif.

Dans l'objectif de garantir la délivrance de cette carte aux personnes pouvant y accéder après trois ans de séjour régulier (conjoints et enfants des étrangers titulaires d'une carte de résident entrés par la voie du regroupement familial, parents d'enfant français et conjoints de Français), il pourrait en particulier être envisagé de modifier la rédaction de la première phrase de l'article L. 314-9 du CESEDA, pour passer d'un régime selon lequel « *la carte de résident peut être accordée* » à ces publics (rédaction actuelle), à un régime en vertu duquel « *la carte de résident [leur] est accordée* ». Il serait subséquentement rappelé, par voie de circulaire, que la non-délivrance de la carte ne saurait constituer qu'une exception, notamment lorsque les conditions d'intégration dans la société française ou de connaissance de la langue française ne sont pas respectées.

Proposition n°4 : Faciliter l'accès à la carte de résident, dont l'existence ne saurait être remise en cause par l'introduction du nouveau titre pluriannuel de séjour.

Partie II - Les étrangers sont trop souvent accueillis dans des conditions indignes de la République française

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

Files d'attente de plusieurs heures devant et à l'intérieur des préfectures, parfois la nuit, altercations à l'ouverture des portes, journées passées à attendre sans pouvoir accéder aux guichets, refus arbitraires de recevoir des dossiers de demande de titre : la mauvaise qualité de l'accueil dans les services des étrangers a fréquemment été mise en avant au cours des dernières années.

Face à une situation difficile à accepter, une prise de conscience récente du problème est à saluer (I). Des efforts très importants demeurent toutefois à accomplir, l'organisation de l'accueil devant en particulier répondre à la nécessité de se conformer à quelques principes républicains fondamentaux (II). En parallèle, une simplification du droit applicable aurait des effets bénéfiques tant pour les usagers étrangers que pour les agents des préfectures chargés de les accueillir (III).

I - UNE SITUATION INACCEPTABLE QUI A CONDUIT A UNE PRISE DE CONSCIENCE EN PERIODE RECENTE

I.1 Les difficultés d'accueil en préfecture sont identifiées assez précisément

Plusieurs enquêtes ont été menées dans un passé récent par les associations défendant les droits des ressortissants étrangers, et des documents très complets et instructifs ont été produits sur la question des conditions d'accueil des étrangers en préfecture. On peut citer ici le rapport d'observation « *Devant la loi, Enquête sur l'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers* », établi par la Cimade en juin 2008, ou encore au « Livre noir », publié par les associations séquano-dyonisiennes à l'été 2010⁷.

Le sujet a également fait l'objet d'études universitaires de grande qualité, la logique de fonctionnement des guichets des services des étrangers des préfectures ayant notamment été analysée de façon très fine par le chercheur Alexis SPIRE⁸.

Si les difficultés dénoncées ne concernent à l'évidence pas tous les départements, la situation constatée dans certaines préfectures n'est pas admissible.

Au début du second semestre de l'année passée, à la suite du changement de Gouvernement, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration (IGA) la mission de réaliser un diagnostic d'ensemble des conditions d'accueil des ressortissants étrangers dans les préfectures. L'analyse effectuée par l'IGA, fondée sur des critères objectifs (existence éventuelle de files d'attente nocturnes, temps moyen d'attente à l'extérieur des locaux, nombre de personnes présentes à l'ouverture des portes, refoulement de certains usagers en raison de l'insuffisance des capacités d'accueil), a permis

⁷ « *Etrangers, conditions d'accueil et traitement des dossiers par la préfecture de Bobigny : l'indignité* », document réalisé par les associations de Seine-Saint-Denis investies dans la défense des étrangers et la lutte contre les discriminations, août-septembre 2010.

⁸ Alexis SPIRE — « *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration* » — Raisons d'agir, 2008.

de disposer d'une vision complète de la situation ; elle a notamment mis en évidence le caractère dégradé de l'accueil dans une trentaine de départements ayant comme caractéristique commune d'accueillir un nombre important de ressortissants étrangers.

Les difficultés d'accueil des étrangers en préfecture sont donc aujourd'hui précisément identifiées, et il importe de mener une action volontaire et efficace pour les résoudre.

1.2 Un plan d'action visant à obtenir des avancées à brève échéance a été engagé par le ministère de l'intérieur

Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises par le Gouvernement afin d'améliorer les conditions d'accueil dans les préfectures.

D'abord, une circulaire a été adressée aux préfets le 4 décembre 2012⁹ : celle-ci rappelle que l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers en préfecture est une priorité du Ministre, s'inscrivant dans l'objectif du Président de la République de sécuriser le parcours des migrants ; elle invite chaque préfecture à réaliser un auto-diagnostic, et, en cas de besoin, à mettre en œuvre un plan d'action *ad hoc* ; la circulaire propose en annexe un guide de bonnes pratiques susceptibles de permettre des progrès en matière d'accueil.

En second lieu, une mission d'appui a été mise en place au sein de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, afin de guider les préfectures dans leur action, de leur fournir une assistance et de veiller à la bonne mise en œuvre des dispositions de la circulaire. Le responsable de cette mission, nommé fin 2012, a en outre engagé un travail de refonte de la partie des sites Internet des préfectures destinée à délivrer des informations aux ressortissants étrangers, afin que ces sites gagnent en clarté.

Ces mesures étaient nécessaires, et il faut espérer qu'elles permettront d'obtenir des progrès tangibles à brève échéance.

Certains déplacements réalisés par la mission sont à ce titre porteurs d'espoir. Il en est notamment ainsi de la visite réalisée dans le département du Rhône, où l'emménagement de la direction de l'immigration et de l'intégration dans de nouveaux locaux, qui s'est accompagné d'une réflexion plus globale sur l'organisation des flux d'usagers, a permis d'améliorer très sensiblement les conditions d'accueil.

S'il est évident que ce type de projet ne peut être mené partout, eu égard à l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires, l'exemple lyonnais démontre plus largement que des résultats satisfaisants peuvent être obtenus dès lors que l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers est considérée comme une priorité par l'administration et par les membres du corps préfectoral.

⁹ Circulaire SG-SGII n°12-028975-D « Améliorer l'accueil des étrangers en préfecture ».

II - L'ACCUEIL DOIT ETRE REALISE AUTOUR DE QUELQUES PRINCIPES REPUBLICAINS FONDAMENTAUX DECLINES EN PRATIQUE

II.1 Des conditions d'accueil qui demeurent, dans beaucoup de sites, très problématiques

En dépit des progrès récemment réalisés, les conditions d'accueil des ressortissants étrangers demeurent, dans l'ensemble, perfectibles. De façon générale, l'obligation faite aux ressortissants étrangers de se présenter très régulièrement en préfecture (II.1.1), ainsi que les divergences de pratiques constatées d'un département voire d'un site à l'autre (II.1.2) posent des problèmes de principe.

II.1.1) Des passages en préfecture trop nombreux et pas toujours utiles

En premier lieu, il apparaît que les ressortissants étrangers sont amenés à effectuer de trop nombreux passages en préfecture, sans que ces passages soient forcément tous utiles (renouvellements successifs de récépissés, en particulier, du fait de l'incapacité de l'administration à délivrer les titres définitifs dans les délais requis).

On comptait ainsi en 2011 environ 5 millions de passages en préfecture pour quelque 3,7 millions d'étrangers résidant régulièrement en France, soit plus d'un passage par étranger en moyenne. Cette simple moyenne statistique donne une idée de la fréquence des déplacements que la population étrangère doit effectuer dans les locaux de l'administration, et souligne subsidiairement le caractère crucial de la garantie de bonnes conditions d'accueil.

Les propositions formulées dans la première partie du présent rapport, tendant à la généralisation de la délivrance de titres de séjour pluriannuels, devraient permettre de limiter substantiellement le nombre des passages effectués par les ressortissants étrangers en préfecture ; une telle mesure doit cependant également s'accompagner d'un changement de logique, les démarches administratives demandées aux étrangers devant, à chaque fois que cela est possible, être allégées.

Les services de l'Etat doivent notamment s'organiser pour assurer la première délivrance des titres et les renouvellements dans des délais raisonnables, et ne pas maintenir les usagers étrangers, pendant plusieurs mois, dans une situation de précarité en ne leur délivrant que des titres provisoires (récépissés ou autorisations provisoires de séjour).

II.1.2) Un manque d'uniformité à l'origine d'inégalités de traitement

En second lieu, il n'est pas possible de se satisfaire d'une situation où les différences de pratiques et de modalités de traitement des dossiers sont si importantes d'une préfecture à l'autre.

Une illustration très révélatrice de ces divergences de pratiques a trait à la délivrance des

récépissés de dépôt des demandes. En cette matière, la circulaire du 5 janvier 2012¹⁰ préconise la délivrance d'un récépissé dès la remise par le demandeur étranger d'un dossier complet. Malgré les précisions apportées par ladite circulaire, ainsi que par le guide de l'agent d'accueil établi par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, la notion de « dossier complet » apparaît toujours sujette à interprétation. Il en va notamment ainsi pour les procédures les plus complexes, et en particulier les demandes de régularisation ; pour ce dernier type de dossier, la circulaire du 28 novembre 2012¹¹ prévoit d'ailleurs la remise d'un récépissé dans la seule hypothèse où « l'examen des dossiers à la lumière des critères établis [par la circulaire] aura été positif ». La délivrance d'un récépissé constitue un acte crucial pour les préfetures dans la mesure où elle entraîne nécessairement l'inscription dans l'application AGDREF et donc le démarrage du décompte du délai d'instruction ; afin d'afficher des « performances » meilleures, elles peuvent être tentées de retarder cette étape et de ne remettre aux ressortissants étrangers qu'une attestation de dépôt n'entrant pas dans le cadre fixé par le CESEDA, ce qui a pour effet de maintenir artificiellement les étrangers en situation irrégulière, alors même qu'ils ont engagé une démarche de demande de titre.

Un deuxième exemple peut être trouvé dans les modalités de réception des demandes : certaines préfetures, afin d'éviter l'engorgement de la chaîne de traitement, mettent en place des circuits d'entrée qui s'imposent aux usagers (filtrage des associations pour les régularisations par exemple) ; d'autres pratiquent les fameux « refus guichet », en toute illégalité, l'étranger étant alors privé de tout recours et placé par l'administration dans une situation parfaitement kafkaïenne.

En tout état de cause, l'existence de divergences dans les modes de traitement des dossiers ne saurait être tolérée, dans la mesure où elle contrevient au principe d'égalité. Elle a en outre pour effet collatéral d'encourager une forme de « nomadisme administratif » d'un département à l'autre, au besoin via un recours à des domiciliations de complaisance, que l'on constate notamment en Ile-de-France.

II.2 Des principes fondamentaux à réaffirmer

Avant même d'envisager des mesures concrètes de nature à permettre une amélioration des conditions d'accueil en préfeture, il apparaît nécessaire de réaffirmer quelques principes fondamentaux, perdus de vue au cours des dernières années. Il convient ainsi de rappeler que les ressortissants étrangers sont des usagers comme les autres, qui doivent être traités comme tels, d'une part, (II.2.1), et que la volonté de contrôler les flux migratoires ne saurait passer par une dégradation insidieuse des conditions d'accueil, d'autre part (II.2.2).

¹⁰ Circulaire n° NOR IOCL1200311C du 5 janvier 2012, « Conditions de délivrance et durée de validité des récépissés et des titres de séjour ».

¹¹ Circulaire n° NOR INTK1229185C du 28 novembre 2012, relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

II.2.1) Les ressortissants étrangers sont des usagers comme les autres

D'abord, face aux dérives parfois constatées sur ce point, il est essentiel d'affirmer avec force que les ressortissants étrangers qui se présentent en préfecture, quelle que soit leur situation administrative, sont des usagers comme les autres, dignes de respect.

La lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude documentaire, qui constitue un objectif crucial, ne doit pas se faire au détriment de la qualité d'accueil, ni se transformer en soupçon de fraude généralisée de la part des étrangers dans leur ensemble.

L'amélioration des modalités d'accueil des ressortissants étrangers doit toutefois s'inscrire dans un cadre plus global, chacun devant pouvoir vérifier, comme l'indique à juste titre Thierry Tuot dans le rapport qu'il a récemment remis au Premier ministre¹² que « *rien n'est fait en faveur des étrangers ou réputés tels qui ne le soit aussi pour ceux qui ne le sont pas* ».

II.2.2) L'amélioration des conditions d'accueil ne conduira pas à une augmentation incontrôlée des flux migratoires

Des réticences sont parfois exprimées vis-à-vis d'une possible amélioration des conditions d'accueil des ressortissants étrangers eu égard aux risques qu'une telle politique comporterait en termes d'évolution des flux migratoires.

Il semble en conséquence nécessaire d'écarter l'hypothèse, formulée de façon plus ou moins explicite par ses zéloteurs, selon laquelle le simple fait d'offrir aux ressortissants étrangers des conditions d'accueil correctes en préfecture équivaldrait à prendre le risque d'être confronté à une augmentation incontrôlée de la pression migratoire.

L'objectif d'amélioration des modalités d'accueil ne s'oppose en effet en rien à celui d'une application aussi stricte que nécessaire des règles relatives à l'entrée et au séjour en France, bien au contraire : le caractère dégradé du fonctionnement des services chargés de l'accueil des étrangers génère d'importantes pertes d'efficacité, y compris en matière d'éloignement.

Il est *a contrario* peu probable que la perspective d'être mal reçu en préfecture constitue un facteur décisif de découragement pour des migrants qui paient parfois très cher pour atteindre notre territoire. La réaffirmation par l'autorité politique de la nécessité d'accueillir les ressortissants étrangers aussi bien que les autres publics revêt donc une évidente utilité.

¹²« *La grande nation, pour une société inclusive* » - Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, remis le 1^{er} février 2013.

II.3 Un besoin de transparence, d'uniformité, de modernisation et de plus grand investissement dans la gestion des ressources humaines

II.3.1) Un indispensable besoin de transparence et d'ouverture de l'administration

Le principal reproche entendu à l'encontre de l'administration est de n'être pas transparente, et de prendre ses décisions en fonction de critères différents de ceux découlant des règles juridiques en vigueur.

Afin de répondre à ces critiques, il est souhaitable que les services en charge de l'instruction des demandes d'accès au séjour fassent l'effort de mieux expliquer les critères auxquels ils ont recours et les procédures qu'ils appliquent. Dans cette perspective, l'ensemble des directives diffusées par l'administration centrale aux services déconcentrés doit faire l'objet d'une diffusion sur Internet. De la même façon, la mise à la disposition des usagers du guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, expurgé si nécessaire des informations à caractère confidentiel, ne pourrait avoir que des effets bénéfiques. Rien ne s'oppose en effet à ce que les règles internes de traitement soient connues des usagers.

Proposition n°5 : Rendre publiques les directives adressées aux services en charge du traitement des demandes de titre de séjour déposées par les ressortissants étrangers, notamment le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture.

En parallèle, dans l'objectif d'inciter l'administration à mieux expliquer ses prises de position, il est impératif qu'une instance de dialogue et de médiation efficace puisse intervenir dans les procédures de délivrance des titres de séjour.

La commission du titre de séjour prévue par l'article L. 312-1 du CESEDA est censée jouer ce rôle¹³. Cependant, l'ensemble des interlocuteurs de la mission — agents des préfectures ou représentants d'association — a insisté sur le caractère très insatisfaisant du fonctionnement actuel des commissions, qui ne sont pas réunies aussi souvent qu'elles le devraient et n'apportent qu'une plus-value limitée lorsqu'elles se prononcent sur les dossiers qui leur sont soumis¹⁴.

¹³ La commission du titre de séjour est, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007, composée d'un maire désigné par l'association des maires du département et de deux personnalités qualifiées désignées par le préfet. Elle doit notamment intervenir en cas de refus de délivrer ou de renouveler une carte de séjour demandée au titre de la vie privée et familiale (article L. 311-7 du CESEDA), de refus de délivrer une carte de séjour à un étranger résidant habituellement en France depuis plus de dix ans (article L. 313-14 du CESEDA), de refus de délivrer une carte de résident dans les cas où celle-ci est normalement accessible de plein droit (articles L. 314-11 et L. 314-12 du CESEDA), ou encore dans le cadre de certaines procédures de retrait de titres (article L. 431-3 du CESEDA).

¹⁴ Point n'est ici besoin de faire référence à des situations plus étonnantes encore dans lesquelles certains préfets avaient cru pouvoir nommer le directeur départemental de la police aux frontières membre de la commission du titre de séjour. Comme la Cour d'appel de Nancy l'a indiqué au travers d'un arrêt du 7 juin 2012, la circonstance que ledit directeur fût membre de la commission était de nature à « *faire naître un doute sur son impartialité objectivement justifié par le fait qu'il est chargé de veiller, entre autres, au respect de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire* ».

Au regard du manque aujourd'hui constaté, il semblerait opportun de remettre en place une instance susceptible de jouer un véritable pouvoir régulateur, et d'obliger les services préfectoraux à revenir, si nécessaire, sur leurs décisions infondées sans attendre un éventuel recours contentieux¹⁵.

Afin de pouvoir remplir ce rôle, la commission doit être composée de personnalités réellement spécialistes du sujet, et disposant de compétences juridiques solides. La composition de la commission amenée à intervenir dans le cadre des procédures d'expulsion (article L. 522-1 du CESEDA), qui réunit le président et un magistrat du tribunal de grande instance du département, ainsi qu'un conseiller de tribunal administratif, peut constituer un modèle intéressant. Le caractère essentiellement administratif des procédures de demande d'accès au séjour incite toutefois à inverser la part des magistrats de chacun des deux ordres de juridiction ; afin de pouvoir réunir la commission plus aisément, il semble en outre souhaitable de pouvoir faire appel à des magistrats honoraires.

Afin de redonner une réelle légitimité à celle-ci, la composition de la commission du titre de séjour pourrait ainsi être revue de la façon suivante :

- deux magistrats ou magistrats honoraires de l'ordre administratif ;
- un magistrat ou magistrat honoraire de l'ordre judiciaire¹⁶.

Si la commission, dans une telle configuration, fonctionnait de façon satisfaisante, il pourrait être envisagé d'élargir son rôle et de la faire intervenir de manière systématique, par exemple, en cas de refus de délivrer une carte de résident ou le nouveau titre pluriannuel dont ce rapport propose la création. En tout état de cause, la saisine de la commission du titre de séjour doit redevenir une pratique beaucoup plus courante alors qu'elle est trop souvent devenue marginale, voire exceptionnelle.

Proposition n°6 : Modifier la composition de la commission du titre de séjour pour en faire une véritable instance de contrôle de l'activité des préfetures.

En parallèle, il apparaît indispensable que des réunions de concertation soient régulièrement organisées dans chaque département entre les représentants de la préfecture, du tribunal administratif, du barreau et des principales associations défendant les droits des étrangers. La pratique déjà appliquée dans certains départements doit en réalité être formalisée et étendue. Une fréquence de rencontre semestrielle apparaîtrait raisonnable.

¹⁵ Afin de redonner un rôle effectif à la commission du titre de séjour, il conviendrait en outre d'élargir les conditions de sa saisine. Le Conseil d'Etat considère en effet, en l'état, que seuls les cas des étrangers qui remplissent effectivement les conditions prévues par le CESEDA doivent être examinés par la commission. Cela ne favorise pas une intervention fréquente, les préfetures retenant la plupart du temps une approche stricte de cette condition.

¹⁶ On reviendrait ainsi à une composition proche de celle qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2007.

Proposition n°7 : Dans chaque département, organiser de façon régulière et au minimum tous les semestres une réunion de concertation entre le corps préfectoral, les représentants de la juridiction administrative compétente, le barreau et les associations défendant les droits des ressortissants étrangers dans le respect de l'indépendance de la Justice.

II.3.2) Une nécessaire harmonisation des pratiques

Face aux difficultés évoquées plus haut, et dans le souci de rétablir l'égalité républicaine, il est indispensable que des mesures rapides et efficaces soient prises pour garantir une plus grande harmonie, au niveau national, dans le traitement des demandes d'accès au séjour.

L'affichage des règles internes suivies par les préfetures permettra d'aller dans ce sens, dans la mesure où il mettra en lumière, dans un premier temps, les éventuelles divergences de pratiques d'un département à l'autre.

Quelques situations particulières et étapes clefs des procédures mériteraient toutefois de faire l'objet, en parallèle, d'une clarification par voie de consignes édictées au niveau national :

- il en va d'abord ainsi des modalités de réception des dossiers par les préfetures et des éventuels refus de remise prononcés aux guichets, autrement appelés « refus guichet », qui doivent faire l'objet d'un encadrement beaucoup plus strict ; dans les cas litigieux, une attestation de passage, mentionnant l'incomplétude du dossier présenté par l'usager, ou son incapacité, au regard de sa situation administrative, de prétendre à quelque titre que ce soit, doit pouvoir être remise afin que tous les candidats au séjour puissent, s'ils le désirent, faire valoir leur droit au recours ;
- ensuite, une règle précise et intangible gagnerait à être fixée s'agissant de la remise d'un récépissé de dépôt, qui doit en principe constituer la règle dès lors qu'un dossier complet est déposé par un usager, la délivrance d'une attestation non prévue par le CESEDA étant à la fois peu sécurisante pour les candidats au séjour et susceptible d'augmenter la vulnérabilité à la fraude ;
- en dernier lieu, les conditions de recours au dispositif de rejet implicite des demandes (régime prévu par l'article R. 311-12 du CESEDA qui dispose que « *le silence gardé pendant plus de quatre mois sur les demandes de titres de séjour vaut décision implicite de rejet* ») mériteraient d'être précisées, les pratiques apparaissant sur cet aspect également extrêmement variables d'une préfeture à l'autre ; il est en particulier essentiel qu'un accusé de réception écrit précisant le délai de naissance d'une décision implicite de rejet et les voies et délais de recours associés soit systématiquement remis aux demandeurs de titre de séjour.

Proposition n°8 : Clarifier, par voie de circulaire, les conditions dans lesquelles les préfetures peuvent refuser de recevoir certains dossiers de demande de titre de séjour, remettent des récépissés de dépôt et ont recours à la procédure de rejet implicite.

Plus largement, et sans remettre en cause le pouvoir d'appréciation des préfets, il apparaîtrait opportun qu'une réflexion soit engagée afin de mieux encadrer le processus de prise de décision dans certaines situations fréquemment rencontrées, qui peuvent donner lieu, à situation équivalente, à des traitements différenciés. La diffusion de directives plus précises par l'administration centrale apparaît notamment nécessaire s'agissant :

- de l'évaluation du respect de la condition de maintien de la communauté de vie, qui intervient en particulier pour la délivrance et le renouvellement des cartes de séjour temporaires aux conjoints de Français (article L. 313-11 4° du CESEDA) ;
- du dispositif s'appliquant aux parents d'enfant français, au sujet desquels l'article L. 313-11 6° du CESEDA dispose, qu'ils doivent « *contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant* » ; l'examen du respect de cette condition peut en effet également faire l'objet d'interprétations divergentes ;
- de l'évaluation du respect de la condition d'intégration républicaine, nécessaire entre autres pour une première délivrance de carte de résident (article L. 314-2 du CESEDA) ;
- de façon générale, aux procédures de régularisation et d'admission exceptionnelle au séjour, la circulaire du 28 novembre 2012 n'ayant pas clarifié les règles à suivre pour toutes les situations susceptibles de donner lieu à la délivrance d'un titre de séjour selon ces régimes dérogatoires ; en la matière, la situation des ressortissants étrangers affichant une résidence habituelle en France de plus de dix ans apparaît singulièrement devoir faire l'objet de précisions, dans la mesure où certaines préfetures continuent à pratiquer des admissions exceptionnelles systématiques dans ce cas, tandis que d'autres s'y refusent, les représentants de l'Etat ne faisant souvent que suivre la position jurisprudentielle retenue par les tribunaux administratifs dans le ressort desquels ils interviennent.

Proposition n°9 : Mieux encadrer le pouvoir d'appréciation des préfets, en particulier en matière d'immigration familiale et d'admission exceptionnelle au séjour.

II.3.3) Une modernisation souhaitable des procédures

Que l'on se place du point de vue de l'utilisateur ou de celui des agents de préfecture en charge d'assurer le traitement des demandes, l'on ne peut qu'être frappé de l'obsolescence des outils, notamment informatiques, utilisés par l'administration pour traiter les demandes de titre de séjour déposées par les ressortissants étrangers.

Cette affirmation concerne tout particulièrement l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), mise en service en 1993 et fondée sur un langage informatique et des technologies aujourd'hui dépassés : cette application est à la fois difficilement modulable, peu conviviale, et peu propice à la création de passerelles qui permettraient l'accès à certaines informations à distance par les usagers.

Le projet de création d'une application nouvelle (AGDREF 2), lancé en juin 2006 par le ministère de l'intérieur, a rencontré de sérieuses difficultés. Il est aujourd'hui bien difficile de dire s'il pourra connaître, et le cas échéant quand, une traduction concrète. Pour autant, le besoin est patent.

Il est notamment particulièrement souhaitable que les usagers puissent connaître en temps réel, comme cela est par exemple possible depuis plusieurs années pour les recours déposés devant les juridictions administratives, l'état d'avancement de leur dossier. Un tel service constituerait en effet un minimum au regard des possibilités aujourd'hui offertes par la technique. Sa mise en œuvre permettrait en outre d'éviter d'innombrables passages inutiles en préfecture dont le seul but, par ailleurs légitime, est d'obtenir de l'information. L'absence de mise à disposition des ressortissants étrangers d'une telle possibilité, quelles que puissent en être les causes, ne peut qu'être appréhendée comme un signe supplémentaire de la faible considération dont ils font l'objet.

Proposition n°10 : Permettre aux usagers d'accéder via Internet à des informations de base relatives à l'état d'avancement de leur dossier de demande de titre de séjour.

Sur ce plan du recours aux nouvelles technologies, l'objectivité oblige cependant à souligner que certaines préfectures ont développé des initiatives appréciables, introduisant par exemple la possibilité de prendre des rendez-vous par Internet pour certaines procédures, ou transmettant des convocations pour remise de titre par SMS. Les bonnes pratiques doivent être évaluées et généralisées.

Proposition n°11 : Développer plus résolument le recours aux technologies de l'information et de la communication pour moderniser les procédures de délivrance de titres de séjour, à l'instar de ce qui se fait déjà pour d'autres démarches administratives.

L'application AGDREF ne permet pas non plus en l'état de disposer de statistiques de manière automatique. En effet, pour connaître les données utiles sur l'immigration par motif, les titres de séjour délivrés ou en cours de validité, etc. un retraitement par le service statistique de l'administration centrale est nécessaire. Pour autant, malgré ce travail, des données majeures comme le taux de refus de renouvellement de titres par catégorie semblent impossible à extraire. Il est indispensable que l'administration puisse doter AGDREF d'un volet statistique performant.

Proposition n°12 : Doter l'administration d'un véritable outil statistique en matière de gestion des dossiers des ressortissants étrangers.

II.3.4) Des métiers à mieux valoriser

Les missions exercées au sein des services des étrangers des préfectures sont à la fois riches sur le plan intellectuel, du fait de la diversité des sources juridiques à manier, essentielles pour l'Etat, car correspondant à des prérogatives par essence régaliennes, et enracinées dans le réel, dans la mesure où elles comportent une évidente dimension humaine qui leur donne du relief.

Trop souvent, toutefois — les échanges que la mission a eus avec les organisations syndicales représentant les agents des préfectures le confirment —, les affectations au sein de ces services, qui pâtissent d'une image très dégradée, sont vécues comme une punition.

La mission a heureusement pu constater, au cours de ses déplacements, que les services de l'immigration des préfectures comptent souvent des agents de grande valeur, très attachés au service public, et bon connaisseurs des dossiers qu'ils traitent au quotidien.

De façon générale, l'amélioration des conditions de travail des agents affectés au sein des services des étrangers est essentielle pour permettre de faire réellement progresser la qualité de l'accueil.

Plusieurs axes d'action s'inscrivant dans le cadre de cet objectif mériteraient de faire l'objet d'un investissement plus marqué :

- une formation adaptée, tant juridique qu'aux techniques d'accueil et d'entretien, doit être dispensée aux agents chargés de recevoir les étrangers et de traiter leurs demandes ; ce pré-requis naturel ne semble en effet pas toujours respecté ;
- le nécessaire doit être fait pour que le passage au sein d'un service des étrangers puisse constituer une étape positive dans une carrière, le temps passé sur les fonctions afférentes ne devant ni être trop court — en raison de la difficulté de la matière et des délais d'acclimatation que cela implique — ni être trop long, du fait de la pression particulière qu'implique ce travail aux guichets ;
- les efforts fournis par les agents en charge de l'accueil des étrangers doivent enfin être mieux reconnus et valorisés, y compris par le corps préfectoral.

Proposition n°13 : Mieux former, accompagner et valoriser les agents affectés au sein des services des étrangers des préfectures.

III - UNE SIMPLIFICATION DE LA REGLEMENTATION APPLICABLE AURAIT DES EFFETS BENEFIQUES TANT POUR LES USAGERS QUE POUR LES AGENTS DES PREFECTURES

III.1 Une réglementation de plus en plus complexe

S'éloignant progressivement de l'esprit de l'ordonnance du 2 novembre 1945, le droit des étrangers, codifié depuis 2004 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), est au fil des ans devenu plus complexe. Cette complexité accrue est due à la multiplication des voies différentes d'accès au séjour, du fait notamment de l'influence de la réglementation européenne, au renforcement des conditions exigées des ressortissants étrangers pour prétendre à la délivrance d'un titre, mais aussi de la judiciarisation croissante des procédures, s'agissant en particulier de l'éloignement.

Ce mouvement crée un problème d'intelligibilité du droit, à la fois pour les agents des préfectures et pour les usagers.

Pour les premiers nommés, l'affectation dans les services en charge du traitement des demandes de séjour exige désormais une formation approfondie, et peut contraindre à une spécialisation plus ou moins marquée sur tel ou tel type de procédure d'accès au séjour, au détriment d'une approche plus globale de la situation des ressortissants étrangers.

En ce qui concerne les seconds, il résulte de la complexité du droit en vigueur trois effets pervers préoccupants :

- une inégalité de fait s'est installée entre l'utilisateur isolé, qui fait face à l'administration dans le cadre d'une relation asymétrique, et celui qui bénéficie de l'assistance d'une association ou d'un avocat ;
- pour beaucoup de dossiers – et cette circonstance est notamment dénoncée par les magistrats administratifs – la forme prime le fond, l'examen de la situation effective du ressortissant étranger au regard des critères légaux d'accès au séjour cédant le pas à des querelles sur la régularité des procédures suivies ; ce glissement crée en outre un terrain favorable au développement d'une certaine forme de quérulence, le contentieux étant perçu comme une issue obligatoire, un mode normal de règlement des différends entre les usagers et l'administration ;
- les ressortissants étrangers sont placés dans une situation de vulnérabilité, et peuvent aisément tomber sous la coupe d'intermédiaires peu scrupuleux.

III.2 Des simplifications doivent être envisagées

III.2.1) Une réglementation devant être rendue plus intelligible

C'est d'abord sur le fond que la réglementation relative à l'accès au séjour doit être clarifiée : les réformes opérées sous forme de stratifications successives au cours des dernières années ont nui à l'intelligibilité du CESEDA, et les différentes voies d'obtention de titres de séjour ne se dégagent plus de manière suffisamment explicite de sa lecture.

Sans prétendre opérer une réécriture d'ensemble, les modifications détaillées en annexe 1 visent à profiter de l'occasion que constitue l'introduction du nouveau titre pluriannuel pour toiletter le code et le rendre plus accessible et intelligible. Elles consistent notamment à :

- supprimer les redondances s'agissant des conditions générales d'accès aux cartes de séjour temporaires, dès lors qu'elles sont énoncées clairement et une fois pour toutes ;
- mieux séparer les différentes hypothèses d'obtention d'une carte de séjour temporaire au titre de la vie privée et familiale, l'actuel article L. 313-11 du CESEDA, qui couvre aujourd'hui onze situations distinctes, étant notamment trop peu clair ;
- regrouper les dispositifs les plus fréquemment utilisés pour opérer des admissions exceptionnelles au séjour et régularisations (actuels L. 313-11 7° et L. 313-14) dans un seul et même article.

Une réforme plus ambitieuse pourrait naturellement être menée, mais telles sont les pistes qui paraissent *a minima* devoir être suivies dans une logique de simplification.

Proposition n°14 : Profiter de l'introduction du titre pluriannuel pour réorganiser les articles du CESEDA encadrant les différentes procédures d'accès au séjour dans une optique de clarification des règles applicables.

III.2.2) Des demandes devant être examinées de façon plus ouverte

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont regretté que les dossiers déposés par les ressortissants étrangers soient traités de façon trop cloisonnée, la situation des personnes intéressées n'étant pas examinée dans sa globalité et des éléments qui pourraient valoir un droit au séjour n'étant pas pris en compte parce que la demande est déposée dans le cadre d'une procédure vis-à-vis desquels ils ne sont pas pertinents (cas, par exemple, d'un étranger sollicitant une admission au titre du travail mais dont la situation en matière de vie privée et familiale justifie un droit au séjour).

Cette critique doit être en partie relativisée, dans la mesure où des conseils sont fréquemment délivrés aux ressortissants étrangers en préfecture en amont du dépôt des dossiers, afin de les orienter vers la procédure qui correspond le mieux à leur situation.

Il n'en reste pas moins vrai que la solution idéale consisterait à ce que l'administration procède à l'examen global de la situation des ressortissants étrangers au regard de leur droit au séjour. Un tel examen constituerait un profond changement tant conceptuel que pratique

dans l'approche du droit des étrangers, et cela doit constituer un objectif de moyen terme. A court terme, il se heurte cependant à un principe de réalité, au regard de l'importante spécialisation du travail par type de procédure.

Cependant, l'on pourrait dès à présent introduire dans le CESEDA une disposition indiquant explicitement que si un motif évident de maintien sur le territoire français apparaît dans le dossier d'un ressortissant étranger, celui-ci doit être pris en considération par l'administration et donner lieu à la délivrance d'un titre. Le dispositif s'inspirerait de celui applicable dans les procédures juridictionnelles pour les motifs dits « d'ordre public », soulevés d'office par le juge.

Proposition n°15 : Intégrer dans le CESEDA une disposition prévoyant que les motifs évidents de maintien sur le territoire français doivent être soulevés d'office par l'administration et donner lieu à la délivrance d'un titre, quelle que soit la procédure en application de laquelle la demande d'accès au séjour a été déposée.

III.2.3) Des modalités précises de mise en œuvre des procédures à éclaircir

Corollairement, des précisions pourraient utilement être apportées s'agissant des modalités concrètes de mise en œuvre des procédures de délivrance de titres.

Il en va notamment ainsi en ce qui concerne les aspects financiers de ces procédures, en d'autres termes les règles applicables en matière de perception des droits de timbres prévus par le CESEDA.

A l'occasion des travaux qu'elle a menés sur la délivrance des titres de séjour et des visas, la Cour des comptes a ainsi mis en lumière les divergences de pratiques existant d'une préfecture à l'autre pour certaines procédures, notamment en matière de paiement du droit de visa de régularisation, dans des situations pourtant similaires¹⁷.

Les représentants des préfectures ont par ailleurs fait part à la mission de leur inconfort à déterminer le montant des taxes applicables dans certaines situations, dans l'imprécision des textes afférents.

Une refonte globale du système, de toute façon rendue nécessaire par la mise en œuvre du nouveau titre pluriannuel¹⁸, est indispensable.

Proposition n°16 : Clarifier et simplifier le régime applicable en matière de perception des taxes associées à la délivrance des titres de séjour.

¹⁷ « La délivrance des visas et des titres de séjour » – insertion au rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes.

¹⁸ Les droits de timbre payés par les ressortissants étrangers à l'occasion de la délivrance des titres sont affectés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Aussi, il conviendra de veiller à ce que l'introduction du titre pluriannuel n'ait pas pour effet de priver l'établissement d'une partie importante de ses ressources.

III.2.4) Un allègement souhaitable de certaines formalités superfétatoires

En dernier lieu, certaines formalités entrant dans le cadre des procédures de délivrance de titres de séjour, qui obligent les ressortissants étrangers à accomplir des démarches dont l'utilité n'apparaît pas toujours manifeste, pourraient utilement être supprimés.

C'est notamment le cas des visites médicales organisées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, obligatoires pour la délivrance des premiers titres de séjour. Si l'on ne saurait disconvenir de l'intérêt, dans une perspective prophylactique, du maintien de telles visites, elles n'ont réellement de sens que pour les primo-arrivants. Leur pertinence dans des procédures de régularisation ou de changement de statut concernant des étrangers séjournant depuis plusieurs années sur le territoire, dès lors qu'ils ont déjà eu accès au système de santé français, est en revanche bien plus incertaine, notamment si on la met en rapport de leur coût, estimé au total à quelque 17 M€ par la Cour des comptes en 2012.

La réflexion déjà engagée tendant à circonscrire l'obligation de passage d'une visite médicale aux procédures qui le justifient réellement mériterait ainsi d'être concrétisée, dans le double objectif de ne pas alourdir inutilement les procédures d'accès aux titres de séjour et de rationaliser les dépenses publiques.

Proposition n°17 : Examiner la possibilité de supprimer certaines étapes superfétatoires dans les processus de délivrance des titres de séjour, notamment, pour certaines procédures, la visite médicale préalable.

Partie III - Eloignement : réaffirmer les exigences de l'Etat de droit

PARTIE III - ELOIGNEMENT : REAFFIRMER LES EXIGENCES DE L'ÉTAT DE DROIT

La loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, en retardant l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD)¹⁹, a eu pour effet d'inverser, s'agissant du contentieux de la rétention administrative, l'ordre d'intervention des juges judiciaire et administratif.

Cette mesure, fondée sur des considérations techniques mais aussi et surtout inspirée par la volonté politique de contourner l'intervention des magistrats judiciaires, a été fortement et légitimement critiquée par le secteur associatif et l'opposition d'alors. La circonstance qu'elle ait pour effet de faire obstacle à un contrôle effectif des conditions dans lesquelles des individus pouvaient être privés de leur liberté étant en particulier dénoncée.

La réforme de 2011 pose de nombreux problèmes de principe qui interdisent le maintien en l'état du droit positif. Plusieurs scénarios de réforme sont analysés ci-après, étant entendu que la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 introduisant la procédure de retenue pour vérification du droit au séjour crée un contexte nouveau pour l'encadrement juridictionnel des procédures d'éloignement.

I - LA REFORME DE 2011 POSE DE NOMBREUX PROBLEMES DE PRINCIPE ET NE PEUT ETRE CONSERVEE EN L'ÉTAT

I.1 La réforme opérée en 2011, destinée à faciliter l'exécution de mesures d'éloignement, pose des problèmes de principe

I.1.1) Une simplification procédurale qui a permis une progression mesurée du taux d'exécution des mesures d'éloignement

Les statistiques établies par la direction centrale de la police aux frontières montrent que la réforme opérée par la loi du 16 juin 2011 a eu pour conséquence une augmentation du nombre des éloignements intervenant au cours des cinq premiers jours de la rétention.

Alors que 2 718 éloignements avaient été pratiqués en 2011 dans cette période (soit 30 % des 8 969 éloignements opérés au total pour l'année considérée), 5 935 ont été réalisés en 2012 (soit 62 % des 9 636 éloignements opérés pour l'année considérée). Cette évolution est à mettre en relation avec le fait qu'avant l'intervention de la réforme, 26 % des éloignements ne pouvaient intervenir en raison du prononcé d'une mesure de remise en liberté par le JLD.

On pourrait ainsi en conclure que, sur le plan de l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière tout du moins, la mesure a atteint son but.

¹⁹ Pour rappel, le JLD doit désormais être saisi par le préfet aux fins d'autoriser la prolongation de la rétention à l'expiration d'un délai de cinq jours après le début de celle-ci (article L. 552-1 du CESEDA). Le juge administratif doit quant à lui être saisi par le ressortissant étranger qui souhaite contester la légalité de la mesure de placement en rétention dans un délai de 48 heures, et dispose de 72 heures pour statuer (article L. 512-1 du CESEDA).

Ces premières statistiques méritent toutefois d'être relativisées :

- d'abord, rien ne prouve que l'augmentation du nombre d'éloignements réalisés au cours des cinq premiers jours résulte uniquement du décalage de l'intervention du JLD ;
- ensuite, il est difficile de savoir combien des mesures d'éloignements effectivement exécutées au cours des cinq premiers jours n'auraient pu l'être en raison d'une intervention plus précoce du JLD ; en se fondant sur le taux de mise en échec des mesures du fait d'une remise en liberté de l'étranger en situation irrégulière constaté avant l'intervention de la loi (proportion de 26 % évoquée plus haut), l'on peut estimer que cela n'aurait été le cas que pour une minorité d'entre elles ;
- surtout, la comparaison complète des données statistiques 2011 et 2012 fait ressortir que le taux global de mise à exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière placés en rétention n'a que peu faiblement progressé entre les deux années, passant de 43 % en 2011 (8 969 sur 21 055) à 49 % en 2012 (9 636 sur 19 671) ; la forte progression du nombre d'éloignements réalisés avant la fin du cinquième jour de la rétention a en effet été compensée par une baisse pratiquement équivalente du nombre des éloignements opérés entre le sixième et le trente-deuxième jour de la rétention.

Tableau 4: Répartition des éloignements d'étrangers en situation irrégulière placés en rétention effectués en 2011²⁰ et 2012, en fonction de la durée de rétention

	Jour 1	Jour 2	Jour 3	Jours 4+5	Total Jours 1 à 5	Jours 6 à 32	Jours 33 à 45	Total
2011 : 21 055 étrangers en situation irrégulière placés en rétention dont 8969 éloignés (43%)								
Etrangers éloignés	1061	929	625	103	2718	6158	93	8969
Part du total des retenus éloignés	12%	10%	7%	1%	30%	69%	1%	100%
2012 : 19 671 étrangers en situation irrégulière placés en rétention dont 9636 éloignés (49%)								
Etrangers éloignés	784	958	1275	2918	5935	3303	398	9636
Part du total des retenus éloignés	8%	10%	13%	30%	62%	34%	4%	100%

Source : Direction centrale de la police aux frontières.

Il s'avère ainsi que si la réforme opérée par la loi du 16 juin 2011 était censée améliorer l'efficacité globale de la procédure d'éloignement, elle n'a en fait permis que des progrès très modestes, alors que le prix payé en termes de protection de la liberté individuelle est extrêmement élevé.

²⁰ Année charnière entre l'ancien et le nouveau dispositif législatif

I.1.2) De nombreux ressortissants étrangers éloignés sans qu'un contrôle des modalités de placement en rétention ait pu être pratiqué

Comme le montrent les données présentées dans le tableau ci-dessus, le fait que l'intervention du JLD ait été repoussée à la fin du cinquième jour de rétention a eu pour effet de faire sensiblement progresser le nombre des étrangers éloignés sans que leurs conditions de placement en rétention aient pu être contrôlées. Alors qu'une telle hypothèse ne pouvait concerner que 22 % des personnes placées en rétention début 2011 (pourcentage des éloignements réalisés avant 48 heures de rétention, soit le délai d'intervention du JLD), cette part est en effet passée à 62 % en 2012 (pourcentage des éloignements intervenus avant la fin du cinquième jour).

Même si l'éventuelle irrégularité du placement en rétention ne saurait remettre en cause le bien-fondé d'une mesure d'éloignement elle-même parfaitement légale, une telle situation contrevient à l'évidence aux exigences de l'Etat de droit, au regard de la nécessité d'assurer une protection effective de la liberté individuelle.

Au total, la part des ressortissants étrangers éloignés sans que leur situation ait été examinée par un juge, de quelque ordre que ce soit, apparaît ainsi bien trop élevée.

I.2 Le dispositif qui prévalait avant 2011 n'était cependant pas totalement satisfaisant

Si les défauts du système actuel sont donc évidents, il serait malhonnête d'affirmer que le dispositif qui l'a précédé n'en comportait aucun. Ce dispositif présentait en effet des inconvénients notoires :

- s'agissant de la cohérence de la procédure juridictionnelle, le fait que le JLD, intervenant en premier, pouvait être amené à prolonger une mesure de rétention fondée sur une décision susceptible d'être ultérieurement déclarée illégale par le juge administratif, et donc de valider une privation de liberté en réalité dépourvue de fondement légal ;
- en termes d'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière, le fait que certaines mesures d'éloignement parfaitement régulières pouvaient n'être pas exécutées en raison de la commission d'irrégularités non substantielles dans la mise en œuvre de la procédure, une remise en liberté de l'étranger en situation irrégulière ayant dans la quasi-totalité des cas des conséquences irrémédiables en ce qui concerne la mise à exécution de la mesure d'éloignement ;
- sur le plan organisationnel, la circonstance que le caractère dual des possibilités de recours provoquait une multiplication des audiences, et donc des escortes, toujours coûteuses et difficiles à assurer matériellement.

I.3 Toute privation de liberté doit être placée sous le contrôle effectif du juge

La remise en place d'un contrôle par le juge des conditions de privation de liberté des ressortissants étrangers en situation irrégulière est nécessaire tant pour des raisons de principe (I.3.1) qu'afin de supprimer le risque existant aujourd'hui de condamnation de la France par les juridictions européennes (I.3.2) ; le délai d'accès au juge doit dans cette double perspective être le plus court possible.

I.3.1) Une question de principe

La possibilité pour l'étranger en situation irrégulière de saisir un juge afin de faire vérifier la régularité de son placement en rétention répond d'abord à une question de principe : les ressortissants étrangers, en application du principe d'égalité, disposent du même droit que les citoyens français à la sûreté et leur liberté individuelle doit être protégée avec la même rigueur.

Le dispositif actuel, qui contrevient à ce principe pour les raisons déjà exposées, est partant insusceptible de perdurer.

I.3.2) Un impératif au regard des engagements internationaux de la France

En deuxième lieu, si la constitutionnalité du dispositif mis en place en 2011 a été admise par le Conseil constitutionnel²¹, sa conformité aux engagements européens de la France est en revanche sujette à caution.

Le non-respect de deux textes distincts pourrait en réalité être allégué :

- celui de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et principalement de ses articles 5 (droit à la liberté et la sûreté) et surtout 13 (droit à un recours effectif), le délai de cinq jours séparant le placement en rétention et l'ouverture du droit au recours pour faire constater l'éventuelle irrégularité de la procédure suivie étant susceptible d'être jugé trop long²² ;
- celui de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats-membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite directive « retour »), dont l'article 15.2 dispose que les Etats-membres, à défaut de permettre au ressortissant étranger placé en rétention

²¹ Décision DC n° 2011-631 du 9 juin 2011.

²² Il convient de préciser qu'il est peu probable qu'une intervention du procureur de la République au cours de la retenue pour vérification des droits au séjour, susceptible de précéder le placement en rétention, puisse être regardée par la Cour européenne des droits de l'Homme comme permettant de satisfaire au droit au recours effectif, dans la mesure où la Cour de Strasbourg considère, quoi que l'on pense de cette position, que ce magistrat n'est pas doté des garanties d'indépendance et d'impartialité requises (CEDH, 29 mars 2010, Medvedyev et autres c. France ; CEDH, 20 novembre 2010, Moulin c. France).

de saisir le juge, doivent prévoir « *qu'un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité de la rétention doit avoir lieu le plus rapidement possible à compter du début de la rétention* » ; le système français actuel, qui rend seulement possible un contrôle précoce de bien-fondé du placement en rétention, ne portant pas sur la régularité de la procédure suivie ni sur le déroulement de la rétention, apparaît en effet fragile au regard de cet article ne distinguant pas forme et fond.

I.3.3) Le délai d'accès au juge doit être le plus court possible

Déterminer le délai idéal d'intervention du contrôle juridictionnel des conditions de placement en rétention n'est pas chose aisée.

Si l'on examine, pour disposer d'éléments de comparaison, d'autres régimes de privation de liberté ne découlant pas d'une condamnation pénale — sans ignorer les différences entre les procédures — on notera notamment que la détention provisoire suppose une intervention du JLD dès l'origine (article 137-1 du code de procédure pénale).

A l'opposé, la procédure de soins psychiatriques sur décision du représentant de l'Etat instituée par la loi n°2011-803 du 5 juillet 2011 — d'ailleurs plus proche de la rétention, du fait de son caractère administratif — ne prévoit une intervention du JLD qu'à l'issue d'un délai de quinze jours d'hospitalisation contrainte (article L. 3211-12-1 du code de la santé publique). Le caractère tardif de l'intervention obligatoire est cependant compensé, pour cette procédure, par la possibilité pour le malade intéressé ou ses représentants de saisir le JLD à tout moment (article L. 3211-12 du même code).

L'un et l'autre de ces dispositifs peuvent constituer des sources d'inspiration intéressantes.

En tout état de cause, afin de répondre de façon satisfaisante aux deux objectifs énoncés *supra*, il est souhaitable que le droit de saisir un juge aux fins de faire vérifier la régularité des conditions de son placement en rétention soit ouvert dans des délais très brefs.

Proposition n°18 : Remettre en place un contrôle juridictionnel effectif des conditions de privation de la liberté individuelle dans un délai très bref après le début de la rétention.

II - TROIS SCENARIOS POUR UN CONTROLE JURIDICTIONNEL EFFICACE

La recherche de pistes d'évolution de l'organisation du contrôle juridictionnel de la rétention doit intégrer plusieurs objectifs distincts, et en partie contradictoires :

- en premier lieu, il s'agit, comme déjà rappelé, de réintroduire un contrôle le plus précoce possible des conditions de privation de liberté ;
- en deuxième lieu, il convient d'éviter les évolutions législatives permanentes, beaucoup des interlocuteurs de la mission ayant souligné que le droit des étrangers était particulièrement soumis à l'instabilité normative ;

- en troisième et dernier lieu, il est indispensable de prendre en compte les conséquences pratiques des propositions étudiées, dans le but de ne pas grever l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Dans un souci de pragmatisme, ne seront pas examinées dans ce rapport des solutions radicales (unification du contentieux, éventuelle création d'une juridiction spécialisée) dont le rapport publié en juillet 2008 par la commission dite « Mazeaud » a — au grand dam d'ailleurs de ses commanditaires — souligné le caractère irréaliste²³. Les principes posés et les raisonnements tenus dans ce rapport demeurent en grande partie valables, et les solutions précitées doivent être écartées aux mêmes motifs.

Trois scénarios sont conséquemment crédibles :

- celui d'une extension des pouvoirs du juge administratif, qui se verrait confier la responsabilité de contrôler la régularité des conditions d'interpellation des ressortissants étrangers placés en rétention (II.1) ;
- celui d'une intervention du JLD *a priori*, dès le début du placement en rétention, voire pour autoriser celui-ci (II.2) ;
- enfin, celui d'un retour à la situation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011, à savoir une saisine du JLD après 48 heures de rétention (II.3).

II.1 L'augmentation des pouvoirs du juge administratif peut être envisageable en théorie mais est difficile à mettre en œuvre en pratique

La première option pouvant être envisagée serait une extension des pouvoirs du juge administratif, qui serait en particulier chargé de contrôler la régularité des conditions d'interpellation — cette compétence étant dès lors soustraite du champ de contrôle du JLD. Une éventuelle irrégularité dans la procédure suivie en amont du placement en rétention pourrait ainsi être constatée plus tôt, et l'étranger qui l'aurait subie serait remis en liberté immédiatement.

A l'heure actuelle, le juge administratif se refuse à exercer un tel contrôle, en vertu d'une position jurisprudentielle arrêtée de longue date par le Conseil d'Etat (CE, 23 février 1990, *Sioui*, concl. R. Abraham, notamment), qui n'a pas été remise en cause depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011²⁴. Une disposition législative explicite permettrait une inflexion sur cet aspect et offrirait l'avantage, de façon simple et rapide, de combler le manque qui existe aujourd'hui.

²³ « Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire » — Rapport de la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration — juillet 2008.

²⁴ Cette position fait toutefois débat au sein de l'ordre administratif, certains auteurs ayant en particulier souligné que le décalage de l'intervention du JLD opéré par la loi du 16 juin 2011 pourrait justifier une évolution (cf. notamment Florian ROUSSEL, « Le contentieux des nouvelles mesures d'éloignement, premières réponses de la CAA de Paris », in AJDA n°21, 18 juin 2012).

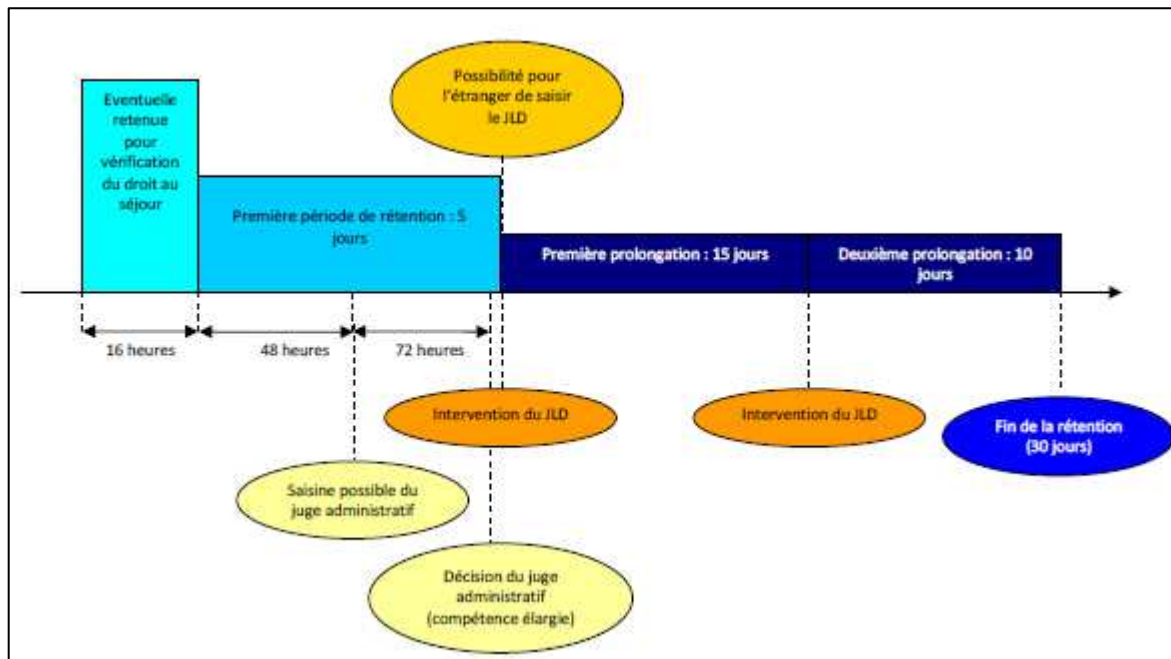
Ce transfert de compétence paraît constitutionnellement possible, le Conseil constitutionnel considérant, depuis sa décision n°86-224 DC du 23 janvier 1987 que le législateur est loisible de transférer des « blocs de compétence », « *lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire [...] dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* » et afin « *d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé* ». Il est toutefois impossible de se montrer catégorique sur ce point, eu égard à la sensibilité de la matière ici considérée, à savoir la protection de la liberté individuelle, que la Constitution (article 66) place sous la responsabilité de l'autorité judiciaire.

La mesure serait enfin cohérente avec l'évolution qu'a constituée la mise en place du dispositif de retenue pour vérification du droit au séjour, cette procédure étant essentiellement administrative malgré son aspect hybride.

Cette option apparaît cependant difficile à mettre en pratique pour plusieurs motifs essentiels :

- d'abord, le juge administratif ne pourrait véritablement contrôler les conditions d'interpellation que dans le cas de contrôles d'identité s'inscrivant dans le cadre d'une mission de police administrative (champ de l'article L. 611-1 du CESEDA) ; les interpellations réalisées sur réquisition de l'autorité judiciaire, ou encore les placements en rétention postérieurs à des gardes à vue justifiées par la suspicion de délits non inhérents de la situation irrégulière de l'étranger pourraient en revanche difficilement être soumises à son regard ; ces situations représentant une proportion non négligeable des placements en rétention, le contrôle des conditions d'interpellation ne pourrait donc être qu'un contrôle partiel, ce qui pose à la fois un problème de principe et de conformité du dispositif envisagé aux engagements européens de la France ;
- surtout, cela obligerait le juge administratif à s'aventurer sur un terrain juridique qu'il ne connaît que très imparfaitement ; si certains membres de l'ordre juridictionnel administratif rencontrés par la mission estiment que l'institution, qui a déjà fait la preuve par le passé de ses capacités d'adaptation, saurait prendre en charge de façon satisfaisante ces responsabilités nouvelles — ce dont on peut en effet être convaincu — d'autres se sont déclarés plus dubitatifs, considérant qu'un tel contrôle n'entre pas dans l'office du juge administratif.

Graphique 2: Schéma de la procédure de rétention en cas de simple extension des pouvoirs du juge administratif



II.2 L'idée d'un contrôle *a priori* du juge des libertés et de la détention représente une solution intéressante, mais son application exigerait une mobilisation de moyens importants

Une deuxième option, radicalement différente, consisterait à faire intervenir le JLD dès le début de la période de rétention.

Deux sous-hypothèses seraient alors envisageables :

- l'une selon laquelle le caractère administratif de la décision de placement en rétention ne serait pas remis en cause, le JLD étant invité à contrôler *ex post* la régularité de la mesure prise par le préfet, tant au regard de la procédure suivie que de la nécessité de la privation de liberté ;
- l'autre, plus créative, qui reposerait sur un transfert au JLD de la décision de placement en rétention en elle-même, sur demande du représentant de l'Etat ; cette décision perdrait alors son caractère administratif.

Dans les deux cas, le JLD disposerait de 24 heures pour statuer. L'introduction d'un contrôle très précoce du JLD rendrait inutile le caractère obligatoire de la saisine de celui-ci au bout de cinq jours. La possibilité pour le ressortissant étranger de saisir directement le JLD à compter du début du sixième jour de rétention serait en revanche maintenue, afin qu'un contrôle des conditions de déroulement de la rétention puisse être assuré. En conséquence, la deuxième saisine obligatoire pourrait intervenir dans un délai qui serait par exemple fixé à quinze jours, contre vingt aujourd'hui.

Le dispositif mis en place, quelle que soit la sous-hypothèse retenue, offrirait des avantages significatifs :

- le contrôle juridictionnel du placement en rétention serait immédiat, et assuré par le garant naturel de la protection de la liberté individuelle, situation satisfaisante tant sur le plan des principes — aucune privation de liberté ne pouvant intervenir sans l'accord d'un juge — que vis-à-vis de la nécessité de prendre en considération le cadre juridique européen déjà évoqué ;
- la procédure de rétention serait « validée » dès l'origine quant aux conditions de sa mise en œuvre, le constat d'éventuelles irrégularités s'agissant des conditions d'interpellation conduisant à y mettre un terme de façon précoce, sans engager d'inutiles efforts en vue de l'éloignement ;
- une intervention très précoce du JLD permettrait d'éviter un enchevêtrement des procédures, le juge administratif ne pouvant être saisi qu'après que le juge judiciaire aurait statué.

La mise en œuvre de ce premier contrôle juridictionnel très précoce permettrait par ailleurs d'envisager, afin de garantir une plus grande unité et une meilleure qualité juridique des décisions prises, le renforcement du mécanisme d'appel suspensif prévu par l'article L. 552-10 du CESEDA. Cet article donne en effet aujourd'hui au seul ministère public la possibilité d'assortir son appel d'une demande au premier président de la cour d'appel de déclarer celui-ci suspensif. Ce droit pourrait éventuellement être octroyé aux parties à l'instance, à savoir le préfet d'une part et l'étranger placé en rétention de l'autre ; dans un souci de cohérence et de réalisme la suspension n'aurait toutefois pas le même objet dans les deux cas : l'appel du préfet serait suspensif de la remise en liberté, tandis que celui de l'étranger serait suspensif de la mise à exécution de la mesure d'éloignement²⁵.

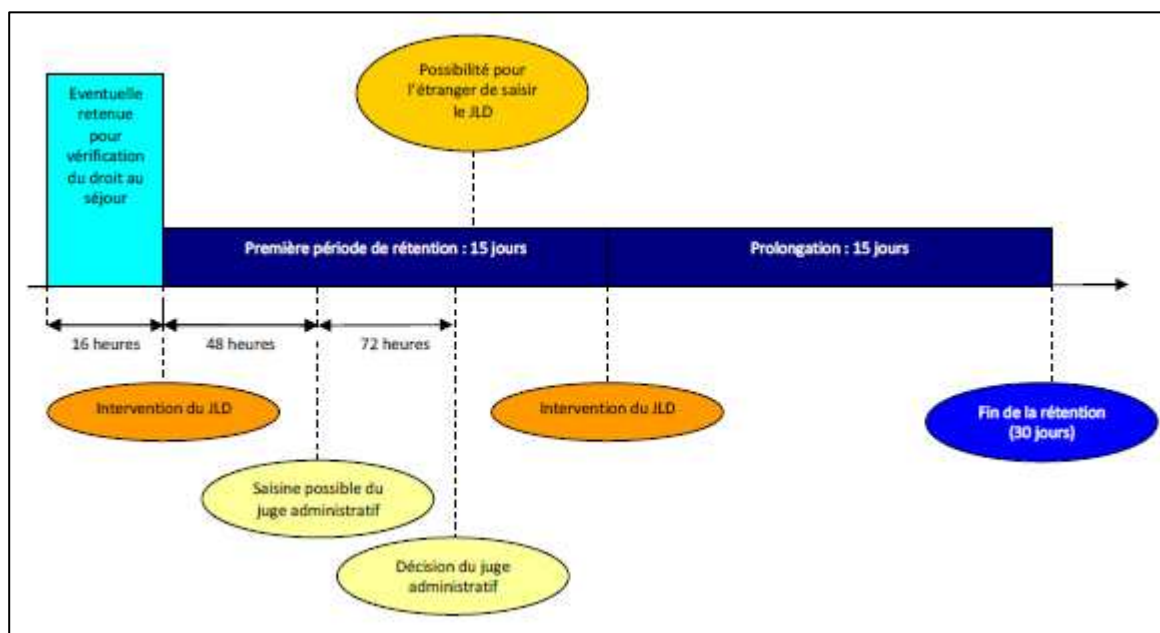
Le principal obstacle à la mise en place d'un tel dispositif est en réalité d'ordre matériel : pour que le contrôle exercé par le JLD ne soit pas de pure forme, celui-ci devrait être placé dans des conditions lui permettant de consacrer suffisamment de temps aux dossiers qui lui

²⁵ Rendre l'appel du ressortissant étranger suspensif de la rétention aurait en effet pour conséquence de condamner à l'échec les procédures d'éloignement, l'administration ne disposant plus, en pratique, de quelque moyen que ce soit pour assurer l'exécution contrainte des mesures prises à l'encontre d'étrangers refusant de coopérer. Il n'est cependant pas certain qu'un dispositif donnant au préfet la possibilité de demander que son appel soit déclaré suspensif serait jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Dans un considérant de principe de sa décision portant sur la loi ayant instauré le dispositif d'appel suspensif (décision n°2003-484 DC du 20 novembre 2003), le juge constitutionnel a en effet indiqué qu'« *il résulte de l'article 66 de la Constitution que, lorsqu'un magistrat du siège a, dans la plénitude des pouvoirs que lui confère son rôle de gardien de la liberté individuelle, décidé par une décision juridictionnelle qu'une personne doit être mise en liberté, il ne peut être fait obstacle à cette décision, fût-ce dans l'attente, le cas échéant, de celle du juge d'appel* », ne semblant tolérer le régime actuellement prévu par l'article L. 552-10 du CESEDA qu'en raison de l'intervention du ministère public, qui n'est pas partie à l'instance. La mise en place du système équilibré et respectant le principe d'égalité entre les parties décrit plus haut, assorti du renforcement des garanties de préservation de la liberté individuelle qui résulterait de la réforme, pourrait toutefois, sous réserve de l'appréciation souveraine du Conseil constitutionnel, s'inscrire davantage dans le cadre fixé par la Constitution.

seraient soumis²⁶. Cela impliquerait vraisemblablement d'octroyer des moyens supplémentaires à la justice judiciaire. Une organisation appropriée devrait en outre être prévue pour faire face aux besoins supplémentaires qui résulteraient du nouveau dispositif en matière d'escorte des étrangers retenus.

L'on ne saurait ignorer les difficultés associées à une telle exigence dans les temps actuels. Ce n'est pourtant qu'à ce prix que ce régime original, qui constitue vraisemblablement la meilleure option possible, pourrait être mis en place.

Graphique 3: Schéma de la procédure de rétention dans l'hypothèse d'une intervention du JLD dès l'origine



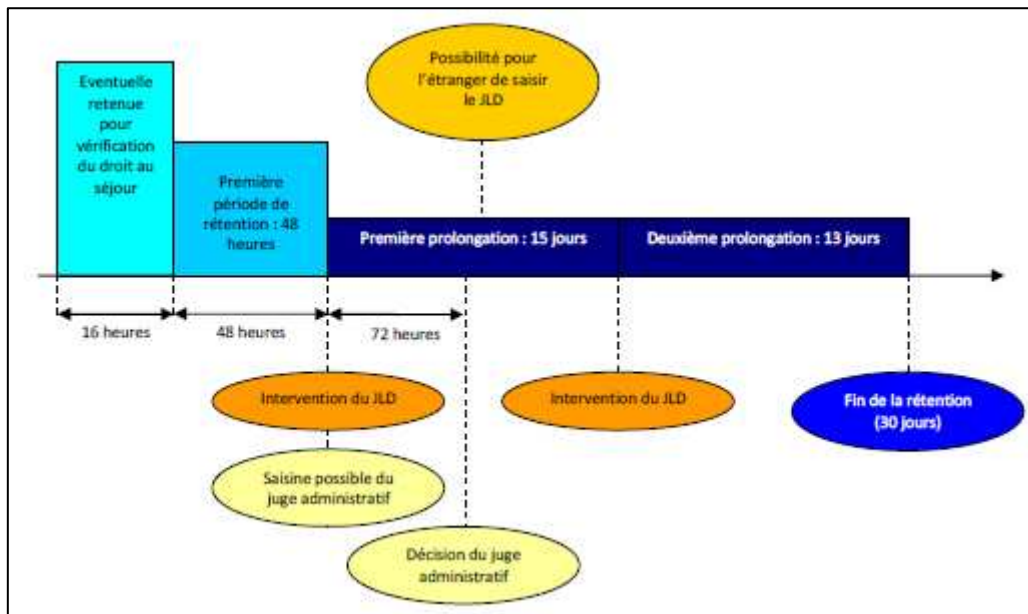
II.3 Le retour à l'organisation antérieure à la loi du 16 juin 2011 permettrait de réintroduire dans la procédure des garanties indispensables

Si, pour des raisons matérielles, il est jugé impossible de retenir la solution décrite supra (cf. II.2), la seule option consistera à revenir au *statu quo ante*. En effet, malgré ses imperfections, le système en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011 garantissait une meilleure protection de la liberté individuelle.

Proposition n°19 : Si une intervention du juge judiciaire en amont ou dès le début de la rétention s'avère matériellement impossible à mettre en œuvre, revenir à l'organisation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011, à savoir une saisine du JLD après 48 heures de rétention.

²⁶ Cette réserve ressort en particulier de l'étude du système mis en place entre 1981 et 1986, en application duquel les mesures de reconduite à la frontière devaient être décidées par le juge correctionnel ; en pratique, le contrôle exercé par ce magistrat était progressivement devenu très succinct et quasi-automatique.

Graphique 4: Schéma de la procédure de rétention en cas de retour au *statu quo ante*



Un aménagement marginal souhaitable pourrait toutefois consister, dans ce scénario, à ouvrir aux parties à l'instance, dans les conditions décrites au II.2, le droit de demander que leur appel soit déclaré suspensif par le premier président de la cour d'appel.

Proposition n°20 : Etendre aux parties à l'instance le droit de demander que leur recours soit déclaré suspensif.

Tableau 5: Tableau synoptique proposant une évaluation des principaux avantages et inconvénients des scénarios proposés

	Niveau de protection de la liberté individuelle	Conformité aux engagements européens de la France	Complexité de la procédure nouvelle par rapport à l'actuelle	Impact sur l'efficacité de la procédure d'éloignement	Facilité de mise en œuvre
Scénario 1 : extension des pouvoirs du juge administratif, qui se verrait doter de la compétence de contrôler les conditions d'interpellation.	Satisfaisant	Pas totalement garantie	Procédure plus simple et cohérente	Impact potentiellement défavorable, mais limité	Dispositif assez simple à mettre en œuvre
Scénario 2 : intervention du JLD dès le début de la procédure.	Très satisfaisant	Garantie	Procédure plus complexe	Impact potentiellement défavorable	Dispositif complexe et très coûteux
Scénario 3 : retour au <i>statu quo ante</i> .	Satisfaisant	<i>A priori</i> garantie	Procédure plus complexe	Impact potentiellement défavorable	Dispositif complexe et coûteux

III - L'ÉVOLUTION PROPOSÉE POURRAIT UTILEMENT S'INSCRIRE DANS UNE RÉFORME PLUS LARGE DES PROCÉDURES D'ÉLOIGNEMENT

III.1 La durée de rétention mériterait d'être raccourcie

Initialement fixée à sept jours en 1981, la durée maximale de la rétention a depuis lors été progressivement allongée. Cette augmentation a été particulièrement forte au cours de la période récente, la durée maximale de rétention ayant été portée à trente-deux jours par la loi n° 2003-119 du 26 novembre 2003, puis à quarante-cinq jours par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011.

Cette durée est certes très inférieure au maximum prévu par la directive européenne du 18 juin 2008, qui dispose en son article 15 que la rétention peut avoir une durée maximale de six mois, susceptible d'être portée à dix-huit mois en cas de prolongation. Elle est également inférieure aux durées constatées dans d'autres États-membres de l'Union européenne, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni.

L'analyse du tableau 4 (cf. *supra*) montre toutefois que très peu d'éloignements sont réalisés après la fin du 32^{ème} jour de rétention, seuls 398 étrangers en situation irrégulière ayant été reconduits pendant cette période en 2012 (4 % des éloignements réalisés).

La possibilité de prolonger la rétention au-delà d'un mois n'apparaît donc pas déterminante en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Son existence, en

revanche, crée un risque que des étrangers qui ne pourront de toute façon être reconduits soient inutilement privés de liberté.

Il apparaît donc très souhaitable de raccourcir la durée maximale de rétention, en cohérence avec le principe énoncé par la directive du 18 juin 2008 et repris par le CESEDA (article L. 551-1), selon lequel le placement en rétention ne doit être envisagé que si celui-ci est strictement nécessaire.

Il pourrait ainsi être prévu que la durée maximale de la rétention est fixée à 30 jours, sauf pour les ressortissants des pays avec lesquels des accords bilatéraux prévoyant un temps de mise en œuvre des procédures d'éloignement plus important ont été signés, vis-à-vis desquels elle pourrait atteindre jusqu'à quarante-cinq jours.

Proposition n°21 : Raccourcir à trente jours, sauf cas dérogatoires, la durée maximale de la rétention.

III.2 Les procédures d'éloignement gagneraient à être simplifiées

En dernier lieu, il apparaît possible, sans remettre en cause la protection des droits des ressortissants étrangers ni l'efficacité du dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière, de simplifier le cadre juridique relatif à l'éloignement. Pourraient à la fois être diminués le nombre des procédures distinctes (II.2.1) et le nombre de décisions à prendre pour mettre en œuvre ces procédures (II.2.2). Les procédures juridictionnelles accélérées seraient quant à elles circonscrites au strict nécessaire (II.2.3).

III.2.1) Limiter le nombre des procédures distinctes

La réforme opérée par la loi du 24 juillet 2006, qui a fait de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) le vecteur principal de mise en œuvre des mesures d'éloignement a curieusement laissé perdurer les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF). Ceux-ci ne peuvent cependant plus intervenir que dans deux situations précisément délimitées : en cas de trouble à l'ordre public, d'une part ; en cas d'exercice d'une activité professionnelle sans autorisation, d'autre part (article L. 553-1 du CESEDA).

La persistance résiduelle de ce dispositif n'apparaît pas pertinente et une suppression des APRF, les cas mentionnés ci-dessus étant intégrés dans les situations pouvant donner lieu à la prise d'une OQTF, pourrait utilement être envisagée.

Proposition n°22 : Fusionner la procédure des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière avec celle relative aux obligations de quitter le territoire français.

III.2.2) Limiter le nombre des décisions nécessaires pour opérer un éloignement

A l'heure actuelle, la décision refusant le droit au séjour et celle prononçant l'obligation de quitter le territoire constituent deux actes distincts, qui doivent chacun faire l'objet d'une motivation propre ; pour des raisons évidentes, les motifs invoqués sont pourtant fréquemment strictement analogues.

Dans un souci de pragmatisme, il semblerait judicieux de fusionner les deux décisions. Une telle mesure aurait pour effet appréciable de simplifier la tâche des préfectures et, le cas échéant, des magistrats administratifs ; elle contribuerait en outre à améliorer l'intelligibilité d'un droit qui en manque cruellement.

Proposition n°23 : Prévoir que la décision de refus d'un titre de séjour vaut automatiquement obligation de quitter le territoire, la motivation de la première mesure s'appliquant également à la seconde.

III.2.3) Limiter le recours aux procédures juridictionnelles enserrées dans des délais restreints à ce qui est strictement nécessaire

En l'état actuel de la législation, la procédure de recours contre les décisions portant obligation de quitter le territoire français est, dans la plupart des cas, enserrée dans des délais très courts²⁷.

L'exigence de brièveté des délais d'instruction des recours se comprend aisément et est effectivement nécessaire en cas de placement en rétention.

Elle apparaît en revanche moins adaptée — au regard des contraintes qu'elle implique en matière de fonctionnement de la justice administrative, notamment dans les juridictions pour lesquelles le contentieux des étrangers représente une part significative des affaires entrantes — en dehors de cette hypothèse.

Il convient en outre de préciser qu'en pratique, le délai fixé par le CESEDA ne peut pas toujours être respecté, sauf à retarder d'autant le traitement des autres contentieux et à déséquilibrer le fonctionnement des juridictions.

Sans remettre en cause les délais de recours aménagés, il est ainsi proposé d'augmenter à six mois le temps dont dispose le juge pour statuer — hors cas de placement en rétention, pour lesquels il demeurerait fixé à 72 heures.

Proposition n°24 : Fixer à six mois le délai d'examen par le juge administratif des recours formés à l'encontre des obligations de quitter le territoire, hors cas où le ressortissant étranger est placé en rétention.

²⁷ Les OQTF assorties d'un délai de départ volontaire peuvent être contestées dans un délai de 30 jours ; les OQTF non assorties d'un délai de départ peuvent être contestées dans un délai de 48 heures ; dans les deux cas le juge dispose de 3 mois pour statuer (article L. 512-1 I et II du CESEDA). En cas de placement en rétention, le délai de recours est de 48 heures, et le juge dispose de 72 heures pour statuer.

III.3 Le cadre européen mériterait d'être mieux pris en considération

Même si l'adoption de la loi du 16 juin 2011 avait notamment pour objet d'intégrer dans le droit français les principes fixés au niveau européen, notamment par la directive du 18 juin 2008, quelques aménagements s'avèrent nécessaires.

On peut en particulier mentionner la nécessité de pleinement tirer les conséquences du fait que le placement en rétention constitue par principe une mesure de dernier recours, à défaut de possibilité alternative de mener à bien les procédures d'éloignement.

Ainsi, les articles L. 552-4 et L. 552-4-1 du CESEDA, qui disposent que l'assignation à résidence, avec ou sans surveillance électronique, ne peut être ordonnée qu'« à titre *exceptionnel* » gagneraient-ils par exemple à être marginalement amendés, cette mention non conforme à l'esprit global du dispositif étant supprimée.

Cette évolution s'inscrirait d'ailleurs de façon cohérente dans la politique actuellement menée par le ministère de l'intérieur, qui vise à mettre en place des alternatives fiables à la rétention pour garantir l'efficacité des procédures d'éloignement (assignation à résidence principalement).

Proposition n°25 : Mieux prendre en compte dans le droit national le principe selon lequel le placement en rétention constitue l'exception et non la règle.

RAPPEL DES PROPOSITIONS

- PROPOSITION N°1 :** GENERALISER LA DELIVRANCE DE TITRES DE SEJOUR PLURIANNUELS, POUR LA QUASI-TOTALITE DES PROCEDURES D'ACCES AU SEJOUR. 19
- PROPOSITION N°2 :** RENOVER LES MODALITES DE CONTROLE DE LA SITUATION DES RESSORTISSANTS ETRANGERS BENEFICIAIRES D'UN TITRE PLURIANNUEL DE SEJOUR, AFIN D'AUGMENTER LEUR EFFICACITE. 20
- PROPOSITION N°3 :** PREVOIR UN REGIME DE DROIT COMMUN PERMETTANT AUX RESSORTISSANTS ETRANGERS D'OBTENIR UN TITRE PLURIANNUEL DE SEJOUR VALABLE QUATRE ANS, DELIVRE APRES UN AN DE SEJOUR REGULIER EN FRANCE, EN LIEN AVEC LA REFONTE DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION. 21
- PROPOSITION N°4 :** FACILITER L'ACCES A LA CARTE DE RESIDENT, DONT L'EXISTENCE NE SAURAIT ETRE REMISE EN CAUSE PAR L'INTRODUCTION DU NOUVEAU TITRE PLURIANNUEL DE SEJOUR. 24
- PROPOSITION N°5 :** RENDRE PUBLIQUES LES DIRECTIVES ADRESSEES AUX SERVICES EN CHARGE DU TRAITEMENT DES DEMANDES DE TITRE DE SEJOUR DEPOSEES PAR LES RESSORTISSANTS ETRANGERS, NOTAMMENT LE GUIDE DE L'AGENT D'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ETRANGERS EN PREFECTURE. 31
- PROPOSITION N°6 :** MODIFIER LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DU TITRE DE SEJOUR POUR EN FAIRE UNE VERITABLE INSTANCE DE CONTROLE DE L'ACTIVITE DES PREFECTURES. 32
- PROPOSITION N°7 :** DANS CHAQUE DEPARTEMENT, ORGANISER DE FAÇON REGULIERE ET AU MINIMUM TOUS LES SEMESTRES UNE REUNION DE CONCERTATION ENTRE LE CORPS PREFECTORAL, LES REPRESENTANTS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE COMPETENTE, LE BARREAU ET LES ASSOCIATIONS DEFENDANT LES DROITS DES RESSORTISSANTS ETRANGERS, DANS LE RESPECT DE L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE. 33
- PROPOSITION N°8 :** CLARIFIER, PAR VOIE DE CIRCULAIRE, LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES PREFECTURES PEUVENT REFUSER DE RECEVOIR CERTAINS DOSSIERS DE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR, REMETTENT DES RECEPISSES DE DEPOT ET ONT RECOURS A LA PROCEDURE DE REJET IMPLICITE. 34
- PROPOSITION N°9 :** MIEUX ENCADRER LE POUVOIR D'APPRECIATION DES PREFETS, EN PARTICULIER EN MATIERE D'IMMIGRATION FAMILIALE ET D'ADMISSION EXCEPTIONNELLE AU SEJOUR. 34
- PROPOSITION N°10 :** PERMETTRE AUX USAGERS D'ACCEDER VIA INTERNET A DES INFORMATIONS DE BASE RELATIVES A L'ETAT D'AVANCEMENT DE LEUR DOSSIER DE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR. 35
- PROPOSITION N°11 :** DEVELOPPER PLUS RESOLUMENT LE RECOURS AUX TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION POUR MODERNISER LES PROCEDURES DE DELIVRANCE DE TITRES DE SEJOUR, A L'INSTAR DE CE QUI SE FAIT DEJA POUR D'AUTRES DEMARCHES ADMINISTRATIVES. 35
- PROPOSITION N°12 :** DOTER L'ADMINISTRATION D'UN VERITABLE OUTIL STATISTIQUE EN MATIERE DE GESTION DES DOSSIERS DES RESSORTISSANTS ETRANGERS. 35
- PROPOSITION N°13 :** MIEUX FORMER, ACCOMPAGNER ET VALORISER LES AGENTS AFFECTES AU SEIN DES SERVICES DES ETRANGERS DES PREFECTURES. 36
- PROPOSITION N°14 :** PROFITER DE L'INTRODUCTION DU TITRE PLURIANNUEL POUR REORGANISER LES ARTICLES DU CESEDA ENCADRANT LES DIFFERENTES PROCEDURES D'ACCES AU SEJOUR DANS UNE OPTIQUE DE CLARIFICATION DES REGLES APPLICABLES. 38
- PROPOSITION N°15 :** INTEGRER DANS LE CESEDA UNE DISPOSITION PREVOYANT QUE LES MOTIFS EVIDENTS DE MAINTIEN SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DOIVENT ETRE SOULEVES D'OFFICE PAR L'ADMINISTRATION ET DONNER LIEU A LA DELIVRANCE D'UN TITRE, QUELLE QUE SOIT LA PROCEDURE EN APPLICATION DE LAQUELLE LA DEMANDE D'ACCES AU SEJOUR A ETE DEPOSEE. 39

PROPOSITION N°16 : CLARIFIER ET SIMPLIFIER LE REGIME APPLICABLE EN MATIERE DE PERCEPTION DES TAXES ASSOCIEES A LA DELIVRANCE DES TITRES DE SEJOUR.	39
PROPOSITION N°17 : EXAMINER LA POSSIBILITE DE SUPPRIMER CERTAINES ETAPES SUPERFETATOIRES DANS LES PROCESSUS DE DELIVRANCE DES TITRES DE SEJOUR, NOTAMMENT, POUR CERTAINES PROCEDURES, LA VISITE MEDICALE PREALABLE.....	40
PROPOSITION N°18 : REMETTRE EN PLACE UN CONTROLE JURIDICTIONNEL EFFECTIF DES CONDITIONS DE PRIVATION DE LA LIBERTE INDIVIDUELLE DANS UN DELAI TRES BREF APRES LE DEBUT DE LA RETENTION.	46
PROPOSITION N°19 : SI UNE INTERVENTION DU JUGE JUDICIAIRE EN AMONT OU DES LE DEBUT DE LA RETENTION S’AVERE MATERIELLEMENT IMPOSSIBLE A METTRE EN ŒUVRE, REVENIR A L’ORGANISATION QUI PREVALAIT AVANT L’ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 16 JUIN 2011, A SAVOIR UNE SAISINE DU JLD APRES 48 HEURES DE RETENTION..	51
PROPOSITION N°20 : ETENDRE AUX PARTIES A L’INSTANCE LE DROIT DE DEMANDER QUE LEUR RECOURS SOIT DECLARE SUSPENSIF.....	52
PROPOSITION N°21 : RACCOURCIR A TRENTE JOURS, SAUF CAS DEROGATOIRES, LA DUREE MAXIMALE DE LA RETENTION.....	54
PROPOSITION N°22 : FUSIONNER LA PROCEDURE DES ARRETES PREFECTORAUX DE RECONDUITE A LA FRONTIERE AVEC CELLE RELATIVE AUX OBLIGATIONS DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS.	54
PROPOSITION N°23 : PREVOIR QUE LA DECISION DE REFUS D’UN TITRE DE SEJOUR VAUT AUTOMATIQUEMENT OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE, LA MOTIVATION DE LA PREMIERE MESURE S’APPLIQUANT EGALEMENT A LA SECONDE.....	55
PROPOSITION N°24 : FIXER A SIX MOIS LE DELAI D’EXAMEN PAR LE JUGE ADMINISTRATIF DES RECOURS FORMES A L’ENCONTRE DES OBLIGATIONS DE QUITTER LE TERRITOIRE, HORS CAS OU LE RESSORTISSANT ETRANGER EST PLACE EN RETENTION.....	55
PROPOSITION N°25 : MIEUX PRENDRE EN COMPTE DANS LE DROIT NATIONAL LE PRINCIPE SELON LEQUEL LE PLACEMENT EN RETENTION CONSTITUE L’EXCEPTION ET NON LA REGLE.	56